

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

L A

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

EN BELGIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 19 avril 1901, à 3 heures

PAR

PAUL CAMEAU

AVOCAT

« Those who are anxious for safeguards against the evils they expect from democracy should not neglect the safeguard which is to be found in the principles of democracy itself. It is not only the best safeguard, but the surest and most lasting; because it combats the evils and dangers of false democracy by the means of the true. »

STUART MILL. (V. traduct. p. 6).

Président : M. EDMOND VILLEY, professeur-doyen.

Suffragants : { MM. CABOUAT, professeur.
LE FUR, agrégé.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE CAEN

FACULTÉ DE DROIT.

Année scolaire 1900-1901

Doyen :

- M. EDMOND VILLEY (✱, I ✱), Correspondant de l'Institut, membre du Conseil supérieur de l'Instruction publique.

Professeur honoraire :

- M. TOUTAIN (✱, I ✱), ancien Professeur de *Droit administratif*.

Professeurs :

- MM. DANJON (I ✱), Assesseur du Doyen, professeur de *Droit commercial*, chargé des cours de *Droit maritime* et de *Droit civil approfondi et comparé*.

EDMOND VILLEY (✱, I ✱), Professeur d'*Economie politique*, chargé des cours de *Droit constitutionnel comparé* et de *Législation financière*.

LAISNÉ DES HAYES (✱, A ✱), Professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours de *Droit civil*.

GUILLOUARD (✱, I ✱, C. ✱, G. O. ✱, C. I. C. ✱, O. ✱, L. ✱), Professeur de *Droit civil*.

LEBRET (I ✱), Professeur de *Droit civil* (député du Calvados), ancien Ministre de la Justice.

CABOUAT (I ✱), Professeur de *Droit international public et privé*, et de *Législation industrielle*.

AMBROISE COLIN (I ✱), Professeur de *Droit civil*, agrégé à la Faculté de Droit de Paris.

BIVILLE (A. ✱), Professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit administratif*.

DEBRAY, Professeur de *Droit romain* et chargé du Cours d'*Histoire du Droit français*.

Agrégés :

- MM. RENÉ WORMS (I ✱, ✱, C. ✱), Chargé des cours d'*Economie politique* et d'*Histoire des doctrines économiques*.

LE FUR, Chargé des cours de *Droit administratif* et d'*Eléments du Droit constitutionnel*.

ASTOUL, Chargé d'un cours de *Droit Romain*, du cours de *Pandectes* et du cours sur la *Coutume de Normandie*.

DEGOIS, Chargé du cours de *Droit criminel*.

Chargés de cours :

- MM. ARON, Chargé des cours d'*Histoire générale du Droit français* et d'*Histoire du Droit public français*.

PILON, Chargé d'un cours de *Droit civil*.

Secrétaire :

- M. GILLET (I ✱), Secrétaire de l'Université de Caen.

UNIVERSITÉ DE CAEN. — FACULTÉ DE DROIT

LA

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

EN BELGIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le vendredi 19 avril 1901, à 3 heures

PAR

PAUL CAMEAU

AVOCAT

« Those who are anxious for safeguards against the evils they expect from democracy should not neglect the safeguard which is to be found in the principles of democracy itself. It is not only the best safeguard, but the surest and most lasting; because *it combats the evils and dangers of false democracy by the means of the true.* »

STUART MILL. (V. traduct. p. 6).

Président : M. EDMOND VILLEY, professeur-doyen.

*Suffragants : { MM. CABOUAT, professeur.
LE FUR, agrégé.*

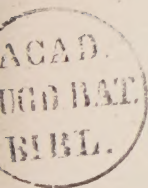
PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1901



BIBLIOGRAPHIE

- Annales parlementaires de Belgique et Documents parlementaires de Belgique.**
- Arnaud.** — La Révision belge (1890-93). Paris-Bruxelles, 1894.
- Arnauné et Lebon.** — Etude sur les débats du Parlement anglais, relativement à la représentation proportionnelle, *apud* : *La représentation proportionnelle*, bulletin de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle. Paris, 1888.
- Barante.** — Vie politique de M. Royer Collard, ses discours et ses écrits. Paris, 1883, t. I.
- Beernaert.** — Exposé des motifs du projet de loi électorale du 6 mars 1894. *Documents parlementaires*, Chambre des représentants, session 1893-94, Doc. 106.
- Benoist (Ch.).** — La crise de l'Etat moderne.
— Sophismes politiques de ce temps.
- Besson.** — Essai sur la représentation proportionnelle de la majorité et des minorités. Dijon, 1897.
- Bluntschli.** — Théorie générale de l'Etat. Trad. Riedmatten. Paris, 1881.
— La politique. Trad. Riedmatten. Paris, 1879.
- Botton (Max.).** — Les débats du Parlement belge relatifs à la représentation proportionnelle. *Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, p. 404. Paris, 1888.
- Bourson.** — Etude politique. — Système électoral proposé par Thomas Hare. Bruxelles, 1864.
- Braun.** — Discours de M. Braun, bourgmestre de Gand à l'Assemblée générale de l'association libérale et constituante de Gand. *Flandre libérale* du 10 mai 1899.
- Brochet.** — La réforme électorale et la démocratie. Paris, 1900.
- Campagnole.** — De la représentation proportionnelle dans un gouvernement représentatif. Toulouse, 1885.
- Carlier (J.).** — Discours prononcé aux funérailles de M. J. de Smedt. *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1894, p. 17.
— Progrès ou recul? *apud* : *Revue mensuelle*, 1895, p. 62.

- Premier essai. *Revue mensuelle*, 1895, p. 132.
- La satisfaction facile. *Revue mensuelle*, 1896, p. 49. — Un péril à éviter. *Revue mensuelle*, 1899, p. 37.
- Christophle**. — De la représentation proportionnelle. Paris, 1897.
- Claudio Jannet**. — Les Etats-Unis contemporains.
- Commons**. — Proportional representation. New-York, 1896.
- Compte rendu** aux Chambres législatives de l'élection du 19 novembre 1893. *Revue mensuelle*, 1893, p. 297.
- Cornély**. — *Figaro* du 28 mai 1900.
- Courcelle-Seneuil**. — Préparation à l'étude du droit. Paris, 1887.
- Delcroix**. — *Recueil des lois électorales coordonnées et annotées*. Bruxelles, 1900.
- Commentaire des lois des 28 juin 1894, 11 juin 1896 et 29 décembre 1899 (Rep. prop.). Bruxelles, 1900.
- Deschamps** (Alph.). — Notre régime électoral, la démocratie et la représentation proportionnelle. Bruxelles, 1896.
- Desjardins** (Arthur). — De la liberté politique dans l'Etat moderne. Paris, 1894.
- Deutscher**. — *Revue socialiste*, juillet 1900, p. 72.
- D'Hondt**. — Système pratique et raisonné de la représentation proportionnelle. Bruxelles, 1882.
- Calculs réformistes. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1891, p. 176.
- La représentation proportionnelle et ses adversaires. *Revue mensuelle*, 1891, p. 197, 249.
- Le pourquoi du système de l'Association réformiste. *Revue mensuelle*, 1895, p. 1, 50.
- Objections majoritaires. *Revue mensuelle*, 1899, p. 44.
- Ducrocq**. — Cours de droit administratif, t. III.
- Dumont** (Herman). — La représentation proportionnelle. *Revue politique et parlementaire* du 10 décembre 1899 et du 10 août 1900. L'élection du 27 mai, *apud* : *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1900, p. 13.
- Dupriez**. — *Revue du droit public*, 1896, p. 157 (*chronique politique*), t. VI et même *Revue*, janv.-fév. 1900, p. 141.
- Errera** (B.). — *Revue du droit public, chronique politique*, mai-juin 1900, p. 562.
- Esmein**. — Eléments de droit constitutionnel.
- Deux formes de gouvernement, *apud* : *Revue du droit public*, t. I, 1894, p. 15 et suiv.
- Fouillée**. — La propriété sociale et la démocratie. Paris, 1884.
- François** (Ch.). — La représentation des intérêts dans les corps élus. Paris, 1899.

- Frère-Orban.** — La revision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences. Bruxelles, 1893.
- Frey (A.).** — Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées. Genève, 1897.
- Goblet d'Alviella (comte).** — La crise communale et la représentation proportionnelle. *Revue mensuelle*, 1896, p. 67 et s.
- La crise politique et le mouvement des partis en Belgique. *Revue bleue*, 4 mars 1899.
- Les ballottages et la morale de nos dernières élections, extraits. *Revue mensuelle*, 1899, p. 16.
- La représentation proportionnelle en Belgique. Histoire d'une réforme. Bruxelles, 1900.
- Greef (de).** — La Constituante et le régime représentatif. Bruxelles, 1894.
- Gfeller.** — Application de la réforme en Suisse. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1898, p. 135.
- Les élections proportionnelles dans le canton de Zoug, 1895, p. 53.
- Haulleville (de).** — *Revue sociale et politique*, 1894, p. 419 et suiv.
- Hoffschmidt (d').** — Les effets nuisibles de la représentation proportionnelle. Bruxelles, 1891.
- Instructions** du ministre de l'intérieur à Messieurs les présidents des bureaux électoraux. Bruxelles, 1900.
- Opérations des bureaux de dépouillement, instructions spéciales relatives au recensement général des votes, etc.
- Jacquart (C.).** — Statistique électorale. Bruxelles, 1900.
- Jaer (de).** — Rapport sur le projet de loi relatif à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législatives. Chambre des représentants, séance du 25 août 1899, doc. 297.
- Laffitte.** — Le suffrage universel et le régime parlementaire. Paris, 1888.
- Lettres d'un parlementaire, 1894.
- La représentation proportionnelle dans les élections communales. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1895, p. 97 et suiv.
- *Revue bleue*, mars 1897, p. 99.
- Laffitte et Domergue.** — Comment organiser en France la représentation proportionnelle, brochure extraite de la *Réforme économique* du 24 juin 1900.
- Larnaude.** — Préface de l'ouvrage de M. Saripolos : La démocratie et l'élection proportionnelle. Paris, 1899.
- Laveleye (de).** — Le gouvernement dans la démocratie, 1891, t. II.
- Léger.** — Rapport sur le projet de loi relatif à l'application de la

- représentation proportionnelle aux élections législatives. Sénat, 28 novembre 1899, Doc. n° 5.
- Limpens.** — La représentation vraie ou réelle. Gand, 1893.
- Loyauté politique. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1894, p. 62.
- Lorand.** — *Revue politique et parlementaire*. Chronique politique, 10 février 1897 et 10 septembre 1898.
- Lorimer.** — Constitutionalism of the future, or parliament the mirror of the nation. Edimbourg, 1865.
- Mansion (P.).** — Contre la représentation proportionnelle, 1895.
- Mauranges.** — Le vote plural, son application dans les élections belges. Paris, 1900.
- Mill (Stuart).** — Speech of John Stuart Mill delivered in the House of commons, may 29 th. 1867.
- Le gouvernement représentatif. Trad. Dupont-White. Paris, 1877.
- Mirabeau.** — Discours, t. I.
- Mommaert (J.).** — La représentation vraie et la revision. Bruxelles, 1891.
- La sincérité du régime représentatif. Bruxelles, 1894.
- Le régime électoral en Belgique et à l'étranger. Bruxelles, 1899.
- Note sur les articles 2 et 3 du projet de loi électorale. Bruxelles, 1899. Brochure extraite de la *Revue mensuelle*, numéro de mai.
- Le mécanisme de la représentation proportionnelle d'après la loi du 29 décembre 1899. Bruxelles, 1900.
- Calculs réformistes, *apud* : *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1891, p. 174 et s.
- L'émiettement des partis. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1893, p. 15 et s.
- La stabilité du pouvoir sous le régime de la représentation vraie. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1893, p. 44 et s.
- Le vote uninominal sous le régime de la représentation vraie. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1893, p. 62 et s.
- Le vote plural et la représentation proportionnelle. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1893, p. 163 et s.
- Listes unies et la représentation proportionnelle. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1893, p. 84 et s.
- Les élections proportionnelles en Belgique. *Revue mensuelle*, 1900, p. 1, etc.
- Montesquieu.** — Esprit des lois.
- Naville (Ernest).** — Le fond du sac, etc. Genève, 1870.
- La réforme électorale en France. Paris, 1871.

- Les progrès de la réforme électorale en 1873-74-75.
- Trois élections genevoises. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1893, p. 277.
- La démocratie, les systèmes électoraux et la représentation proportionnelle. *Revue politique et parlementaire*, septembre 1896.
- Les objections à la représentation proportionnelle. *Revue politique et parlementaire*, avril 1897.
- Questionnaire pour l'étude de la représentation proportionnelle. Genève, 1900.
- Nérincx (A.)**. — Le suffrage universel en Belgique. Bruxelles, 1899.
- Le suffrage universel, le vote plural et la représentation proportionnelle. Bruxelles, 1900.
- L'organisation du suffrage universel en Belgique. Discours prononcé au Congrès international des Œuvres catholiques, 8 juin 1900.
- Nyssens (Alb.)**. — Eudore Pirmez.
- J. de Smedt. *apud* : *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1894, p. 5.
- Le mouvement politique et social en Belgique depuis 40 ans. *Réforme sociale*, 1^{er} juillet 1895.
- Orlando**. — Le fondement juridique de la représentation politique. *Revue du droit public*, 1895, t. III, p. 1 et s.
- Prévost-Paradol**. — La France nouvelle. Paris, 1868.
- Prins**. — La démocratie et le régime parlementaire (représentation des intérêts). Bruxelles, 1887.
- Raymond**. — Ce qu'il reste à faire. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1900, p. 87.
- Les socialistes et la représentation proportionnelle. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1900, p. 39.
- Saleilles**. — La représentation proportionnelle. *Revue du droit public*, mars-avril et mai-juin 1898.
- Sarcey (Fr.)**. — *apud* : *Annales politiques et littéraires*, numéro du 25 juin 1893.
- Saripolos**. — La démocratie et l'élection proportionnelle, 2 vol. Paris, 1899.
- Scherer**. — La démocratie et la France. Paris, 1884.
- Séverin de la Chapelle**. — La réforme électorale, le scrutin de liste fractionnaire et proportionnelle. Paris, 1897.
- Smedt (Jules de)**. — La représentation des minorités. Bruxelles, 1874.
- Discours prononcé à l'Assemblée générale de l'Association réformatrice belge le 17 mars 1891. *Revue mensuelle*, 1891, p. 100.
- Données de statistique réelle. *Revue mensuelle*, 1891, p. 159.

- Sumner Maine.** — Essai sur le gouvernement populaire, trad. fr. Paris, 1887.
- Trooz (de).** — Rapport fait au nom de la section centrale le 21 juin 1899. Ch. représent. Doc. 217.
- Turquan.** — Statistiques, *apud* : *Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*. Paris, 1888.
- Van der Smissen.** — La représentation proportionnelle en Belgique et les élections générales de mai 1900. *Annales de l'Ecole libre des sciences politiques*, juillet et septembre 1900 et L'état actuel des partis en Belgique, même *Recueil*, 15 septembre 1898.
- Van der Velde.** — Les élections en Belgique. *Revue socialiste*, juillet 1898.
- Van den Heuvel.** — Contre la généralisation du scrutin uninominal, Gand, 1899.
- Discours prononcé devant la Chambre le 27 sept. 1899. *Revue mensuelle*, 1899, p. 269.
- Discours prononcé devant le Sénat le 24 déc. 1899. *Revue mensuelle*, 1899, p. 400.
- Vauthier (L. L.).** — Des procédés électoraux et du vote cumulatif. *Revue internationale de sociologie*, avril 1898.
- Vauthier (Maurice).** — La crise du libéralisme en Belgique. *Revue de Paris*, 15 mai 1898.
- Vernes (Maurice).** — Des principes de la représentation proportionnelle, etc. *Recueil de la Soc. pour la représentation proportionnelle*. Paris, 1888, p. 3 et suiv.
- L'anarchie gouvernementale et la représentation proportionnelle. *Revue mensuelle*. Bruxelles, 1894, p. 100.
- Villey (Ed.).** — La législation électorale des principaux pays d'Europe. Paris, 1900.
- Woeste (Ch.).** — Vingt ans de politique. *Revue générale*, nov. 1886, p. 635.
- Lettre au *Journal de Bruxelles*, 23 fév. 1891. Les mécomptes de la représentation proportionnelle. *Revue générale*, janv. 1898.
- Les élections et la situation. *Revue générale*, juillet 1900.
- Enfin *N.-B.* — La représentation proportionnelle. *Revue mensuelle de l'Associat. réformiste belge* qui paraît régulièrement depuis 1882, sauf en 1898. Nous la désignons par ces mots : *Revue mensuelle*, Bruxelles, ou simplement *Revue mensuelle*.
-

L A

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

EN BELGIQUE

AVANT-PROPOS

Bien que le suffrage universel ait reçu droit de cité dans la plupart des États modernes, et qu'il semble y avoir acquis une situation définitive et prépondérante, de nombreuses plaintes s'élèvent contre lui.

De tous côtés, on signale le mauvais fonctionnement du gouvernement démocratique ; le malaise est général (1), la crise du parlementarisme est dans toutes les bouches ! Les plus bienveillants ne peuvent nier l'existence de « symptômes morbides » (2).

Tantôt on parle de l'impuissance à légiférer (3),

(1) De Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, Paris, 1891, t. II, p. 94 et suiv., donne l'énumération des vices du régime parlementaire. La crise est générale : Angleterre, France, Allemagne, Italie, etc. p. 94-95. Cf. Ferneuil : La crise de la souveraineté nationale : ap. *Revue politique et parlementaire*, avril 1898, p. 647.

(2) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, Bruxelles, Paris, 1900, p. 1.

(3) M. Dupriez trouve la session belge de 1898-99 « la plus longue,

tantôt de l'instabilité du gouvernement et de l'absence d'esprit de suite dans la gestion des affaires publiques.

On se plaint de l'acuité que prennent les luttes électorales, de la disparition de l'intérêt général devant les intérêts particuliers (1). Enfin, certains vont même jusqu'à affirmer que les Chambres législatives, du moins les Chambres basses, les plus puissantes, ne sont peuplées que de « médiocrités », si bien que l'on a pu dire de l'une d'elles, qu'elle était une aristocratie à rebours, une véritable « kakistocratie » (2).

On en conclut généralement, que la faute en est aux institutions démocratiques, que le suffrage universel n'engendre que le gouvernement « des pires ». On tient, dit M. Laffite, le raisonnement suivant : nous souffrons de nombreux maux, or nous vivons sous le régime

la plus bruyante, la plus vide du XIX^e siècle ». *Revue du droit public*, janvier-février 1900, p. 141.

(1) E. Villey, *La législation électorale comparée des principaux pays d'Europe*, Paris, 1900, p. 5.

(2) Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, Paris, 1899, t. I, p. 475, note 1. Cf. de Laveleye, *op. cit.*, t. II, p. 52. M. Wiener déclarait au conseil provincial du Brabant qu'il trouvait profondément regrettable de voir, avec le système alors en vigueur en Belgique, toutes les têtes de parti « renversées par des compétiteurs que l'on peut classer trop souvent dans le groupe des médiocrités », La représentation proportionnelle, *Revue mensuelle de Bruxelles*, année 1895, p. 116. V. dans le même sens, Nyssens, *Réforme sociale*, 1^{er} juillet 1895 et M. Lorand à la Chambre des représentants, *Annales parlementaires de Belgique*, 26 août 1895, p. 2860. Ch. Benoist, *Sophismes politiques de ce temps*, p. 187, et LL. Vauthier, *Revue internationale de sociologie*, avril 1898, p. 281 : « C'est la médiocrité ambitieuse qui constitue le gros de la représentation nationale. »

parlementaire, donc ce régime est la cause de ces maux (1).

Sans prendre parti pour ou contre le suffrage universel, ce qui pourrait paraître oiseux à l'heure actuelle, il est permis, semble-t-il, d'en appeler d'un jugement aussi sommaire (2). On est en droit de se demander, si ces maux, dont on rend le suffrage universel responsable, ne sont pas dus au défaut d'organisation du principe, plutôt qu'au principe lui-même.

Dans un pays où les élections se font sous le système du tout à la majorité, où, dans chaque collège électoral, la minorité quelque importante qu'elle soit, ne peut prendre part à l'élection, où par conséquent un nombre plus ou moins considérable d'électeurs n'ont aucune action sur les destinées du pays, est-on bien en présence d'une démocratie? L'institution du suffrage universel peut-elle y produire son plein et entier effet?

On inscrit bien dans les constitutions, en termes solennels, le principe du suffrage universel, on proclame à grand renfort d'épithètes le droit imprescriptible et absolu des citoyens à élire leurs gouvernants, mais en fait, une fraction importante de ces citoyens, quelquefois même la majorité d'entre eux, sont dépourvus du droit de vote, ou ce qui revient pratiquement au même,

(1) J. P. Lafitte, *Le suffrage universel et le régime parlementaire*, Paris, 1888, p. 234.

(2) « Le suffrage universel est un fait... sur lequel il serait vain de vouloir revenir. » Ch. Benoist, *op. cit.*, p. 166.

ne peuvent mettre dans l'urne, qu'un « vain chiffon de papier » dont il n'est tenu aucun compte. Ce n'est plus là le gouvernement du peuple par le peuple. Ce n'est plus une démocratie, c'est une oligarchie (1).

Un tel procédé électoral est-il l'application du principe du suffrage universel ? N'en est-il pas plutôt la négation ? N'est-il pas permis de dire, comme l'a très justement fait remarquer M. Orlando, « que la décadence de l'institution réside dans la non-application du principe d'où elle découle ? » (2) Du suffrage universel on a bien le *nom*, mais on n'a pas la *chose* (3). Non seulement l'organisation du principe est défectueuse, mais on peut même dire qu'elle est contraire au principe lui-même.

On ne saurait donc rendre une institution responsable « de faits qui non seulement ne découlent pas de son principe, mais en sont la négation » (4). Ce sont

(1) Fouillée, *La propriété sociale et la démocratie*, Paris, 1884, p. 171. « Les démocraties actuelles ne sont que le gouvernement de tous par le plus grand nombre, au lieu d'être le gouvernement de tous par tous. » E. Naville : « Toute une fraction de la nation n'est que sujette, n'est que gouvernée sans avoir voix au chapitre. » *La réforme électorale en France*, Paris, 1871, p. 18.

(2) Orlando, Du fondement juridique de la représentation politique, *Revue du droit public*, t. III, p. 39.

(3) « Le droit de vote appartient à tous, mais dans chacune des circonscriptions, le vote des minorités demeure illusoire et sans effet. » Bluntschli, *La Politique*, tr. fr. p. A. de Riedmatten, p. 284.

(4) P. Laffite, *Le suffrage universel et le régime parlementaire*, p. 334. Cf. p. 154 : « On signale les dangers du suffrage universel

là autant de critiques qui se trompent d'adresse (1).

Tout au moins, avant de juger le suffrage universel, avant de conclure contre lui, doit-on chercher autrement qu'on l'a fait en France jusqu'ici, à en assurer l'application intégrale, de manière à lui permettre de produire son effet normal. « En France, jusqu'ici, dit un éminent proportionnaliste, pour organiser le suffrage universel, on n'a jamais eu recours qu'à deux expédients : le scrutin de liste et le scrutin uninominal. Il ne faut pas parler d'un troisième système, il n'y en a pas (2). » Malgré les neuf révolutions que nous avons subies depuis un siècle, et qui toutes nous ont doté d'une constitution, on n'a jamais cherché à améliorer notre législation électorale que par l'emploi alternatif de ces deux procédés.

Certains, pour remédier à l'organisation défectueuse du suffrage universel, ou plutôt à son in-organisation, ont proposé des remèdes plus ou moins compliqués. Plusieurs d'entre eux, ont pensé que l'organisation du suffrage universel devait avoir pour base les intérêts

sans voir que ces dangers viennent moins du principe lui-même que de la manière dont le principe est appliqué. »

(1) Besson, *Essai sur la représentation proportionnelle des majorités et des minorités*, Dijon, 1897, p. 50 ; Cf. Saleilles, *La représentation proportionnelle*, *Revue du Droit public*, mai-juin 1898, p. 394 : « Qu'on n'aille pas croire que tous les inconvénients dont on se plaint aujourd'hui sont dus au principe même du suffrage universel, ce serait inexact et profondément injuste. »

(2) M. Vernes, *Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, 1888, p. VIII (introduction).

économiques, que les groupes représentant ces multiples intérêts devaient être substitués aux individus isolés (1). Mais ces remèdes quelque ingénieux qu'ils puissent paraître ont le grand tort d'être d'une application très difficile, et de heurter les idées reçues sur le gouvernement démocratique.

Point n'est besoin, croyons-nous, d'aller chercher si loin une amélioration notable de la situation actuelle : ce qui s'impose en tout premier lieu, ce qui est nécessaire de toute évidence, c'est d'assurer l'application du suffrage universel, c'est de faire que tous les citoyens, auxquels la loi a reconnu le droit de vote, ceux de la minorité, comme ceux de la majorité, ne soient pas électeurs que sur le papier, mais puissent prendre part réellement et efficacement à l'élection des membres du parlement.

Tel est le but que se propose d'atteindre la Représentation Proportionnelle ; en donnant à tous les groupes électoraux sans exception, une part de représentation *proportionnelle* à leur importance, elle assure dans la plus large mesure possible l'efficacité du droit de vote attribué à chaque citoyen.

(1) Ch. Benoist, *La crise de l'Etat moderne* ; Ch. François, *La représentation des intérêts dans les corps élus* ; Comte de Haulleville, *Revue sociale et politique*, 1894, p. 449 et s. ; Comte Hamilton, *Revue d'économie politique*, 1894, p. 140 et s. ; Ad. Prins, *La démocratie et le régime parlementaire*, Bruxelles, 1887 ; De Greef, *La constituante et le régime représentatif*, Bruxelles, 1892 ; L. Bertrand, *La réforme électorale, et la représentation des intérêts*, Bruxelles, 1883.

La représentation proportionnelle, c'est, on l'a dit, « la sincérité du régime représentatif » (1). Elle seule permet l'application des vrais principes démocratiques. On est en droit d'espérer que grâce à elle, les inconvénients de la « fausse démocratie » (2) disparaîtront devant l'application des principes de la « vraie démocratie ».

« Ceux, dit Stuart Mill, qui se préoccupent de préserver la démocratie des maux qui la menacent, ne doivent pas négliger la sauvegarde qui réside dans les principes mêmes de la démocratie. Ce n'est pas seulement la meilleure sauvegarde, mais la plus sûre et la plus durable ; car elle oppose aux dangers de la *fausse* démocratie, les principes de la *vraie* démocratie (3). »

Stuart Mill s'exprimait ainsi au Parlement anglais il y a plus de trente ans.

Tous les proportionnalistes se sont inspirés plus ou moins de ces paroles.

Que penser d'une telle affirmation ?

C'est la question que nous nous posons au début de ce travail : nous essayerons d'en trouver la réponse dans l'étude de la représentation proportionnelle en Belgique.

(1) M. J. Mommaert, *La sincérité du régime représentatif en Belgique*, Bruxelles, 1894.

(2) Stuart Mill, *Le gouvernement représentatif*, trad. Dupont-White, 3^e édit., p. 179.

(3) Stuart Mill, *Personal representation ; Speech delivered in the house of commons, may, 29 th. 1867*, London, 1867, p. 16. *Those who are anxious, etc.*

Le Parlement belge, en effet, après avoir admis la représentation proportionnelle provisoirement et à titre subsidiaire, en matière communale, vient par une loi récente (29 décembre 1899) d'en consacrer l'application intégrale aux élections législatives. Déjà, les élections générales de la Chambre des représentants et du Sénat ont eu lieu d'après ce principe, le 27 mai 1900. Dans ce scrutin 2.239.621 suffrages se sont partagé 152 sièges de représentants et 76 sièges de sénateurs. C'est la plus grandiose application de la représentation proportionnelle qui ait été faite jusqu'à ce jour. L'expérience est intéressante pour tous ceux qui s'occupent des institutions politiques et parlementaires ; sa portée dépasse les limites de ce petit pays. C'est une « great attraction » de droit public (1).

Interrogeons donc cet admirable petit peuple (2) qui bien des fois déjà, a servi de « laboratoire » à toute l'Europe, voyons comment fonctionne chez lui la représentation proportionnelle. Voyons quels effets elle y a produits :

Exposer la crise que traversait le parlementarisme en Belgique et montrer comment le législateur essaya d'y porter remède en adoptant la représentation proportionnelle, tels sont les deux premiers points que l'on s'efforcera de mettre en lumière. Peut-être de l'exposé de

(1) P. Errera, *Rev. Droit public, chronique politiq.*, 1900, mai-juin, p. 562.

(2) M. Cornely dans *le Figaro* du 28 mai 1900.

ces faits pourrons-nous ensuite tirer tel enseignement, ou tout au moins telle indication sur la valeur politique de la représentation proportionnelle.

Au début de ce travail, nous voudrions au moins tenter de nous acquitter d'une dette de reconnaissance. M. Jean Mommaert, qui fut secrétaire de l'Association réformiste belge, et resta pendant longtemps le plus zélé rédacteur de la revue mensuelle *La représentation proportionnelle*, nous a, tant par ses nombreux écrits que par ses instructions orales, procuré les plus utiles renseignements et les plus sages conseils. Sa haute compétence en ces matières nous fournit le plus précieux concours, et nous garderons de son obligeance le plus fidèle souvenir.

Toute notre reconnaissance est également acquise à notre éminent maître M. le doyen Villey, pour l'intérêt qu'il nous a témoigné au cours de nos études de doctorat, et pour la nouvelle marque de sollicitude qu'il vient de nous donner en acceptant la présidence de notre thèse.



NOTIONS PRÉLIMINAIRES

GÉNÉRALITÉS SUR LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE.

Dans la presque unanimité des Etats soumis au gouvernement représentatif, le droit électoral consacre le principe de l'élection à la majorité absolue ou relative. Pour employer un néologisme venu de Belgique, nous dirons que les élections se font d'après le *système majoritaire*. Il en résulte que des minorités souvent très importantes sont privées de toute représentation. Un nombre plus ou moins considérable d'électeurs n'émettent qu'un vote dépourvu de toute utilité.

C'est pour remédier à cet état de chose regrettable, qu'un mouvement d'opinion a pris naissance, que plusieurs écoles comprenant de nombreux et d'illustres adhérents se sont fondées, demandant l'application aux élections de la représentation proportionnelle (1).

D'après ce procédé électoral, les sièges à pourvoir sont répartis dans chaque circonscription entre les différents groupes électoraux en présence, proportionnel-

(1) Nous prenons ici le mot de représentation proportionnelle dans un sens très large, comme désignant à la fois la représentation des minorités et la représentation proportionnelle proprement dite. V. *infra*, p. 14 l'explication de cette terminologie.

lement à leur importance numérique. En sorte que tous les électeurs qui veulent voter, peu importe qu'ils appartiennent ou non à la majorité, peuvent obtenir une part de représentation.

10.000 électeurs ont à choisir 10 représentants. Supposons qu'ils soient divisés en deux groupes. L'un de 6.000, l'autre de 4.000. Les 6.000 auront droit à 6 représentants, les 4.000 auront droit à 4 représentants.

Nous n'avons pas besoin d'insister plus longuement pour faire saisir le principe de la représentation proportionnelle. On ne saurait rien concevoir de plus simple et de plus naturel (1). Aussi bien, n'avons-nous pas pour but de faire ici un traité complet de la représentation proportionnelle. D'autres ont assumé cette lourde tâche (2). Nous nous bornons à envisager au cours de cette étude la représentation proportionnelle dans la législation électorale belge. Nous chercherons à nous instruire par l'expérience de nos voisins.

Mais avant d'en arriver à cet exposé et de toucher le cœur même de notre sujet, il nous faut à titre préliminaire dire quelques mots sur deux points importants :

1^o Pour faciliter la compréhension de ce qui suit,

(1) Ernest Naville, *Questionnaire pour l'étude de la représentation proportionnelle*, Genève, 1900 ; *Qu'est-ce que la représentation proportionnelle*, p. 11 et suiv.

(2) V. notamment le remarquable ouvrage de M. le professeur N. Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, Paris, 1899, en 2 vol.

pour permettre au lecteur peu familiarisé avec cette question, de juger à sa valeur le système adopté par le législateur belge, nous exposerons très brièvement les différents systèmes ayant pour but de réaliser la représentation proportionnelle ;

2° Avant d'entamer cette étude sur la représentation proportionnelle, il semble également indispensable d'apprécier en quelques mots cette réforme au point de vue juridique. Cette nécessité devient particulièrement pressante, si l'on songe que la plupart des proportionnalistes ont fondé, en droit, la représentation proportionnelle sur des théories contraires aux principes du gouvernement représentatif. Aussi ne trouva-t-elle que fort peu de crédit auprès des théoriciens du droit public. Beaucoup d'entre eux se sont refusés à un examen attentif de notre réforme parce que, *dès le début*, ils avaient reconnu, qu'elle procédait d'une fausse conception juridique. Il importe donc, avant d'aller plus loin, de faire justice de ces critiques, et de préciser la doctrine à laquelle on doit faire appel pour justifier la représentation proportionnelle.

En Belgique, où la question n'a guère été agitée que dans le domaine de la politique, le point de vue juridique a pu être laissé de côté. Mais il ne saurait en aller de même en France où l'on est chatouilleux sur les questions de principe.

« La représentation proportionnelle, a dit M. Saleilles, est-elle ou non conforme aux principes de notre

droit public moderne ? Si la réponse devait être négative, il serait inutile de s'occuper du reste (1). »

SECTION I. — Principaux systèmes pour réaliser
la représentation proportionnelle.

Nous ne passerons en revue que les principaux systèmes, les systèmes-types, sans nous occuper des nombreuses (2) variantes qui ne diffèrent que par les détails d'application, et qui ne sont souvent que des combinaisons des premiers.

Il faut ranger en deux catégories bien distinctes ces différents systèmes. Les uns n'ont pour but que de pallier les inconvénients du système majoritaire, en accordant à la minorité une certaine part de représentation ; les autres, procédant d'une conception plus élevée, ont pour objectif d'attribuer à tous les groupes d'électeurs, un nombre d'élus proportionnel à leur importance numérique, sans distinction de majorité ou de minorité.

Les premiers sont des systèmes empiriques, tendant à assurer plus ou moins artificiellement la *représentation des minorités*. Les seconds seuls sont des systèmes ration-

(1) Saleilles, La représentation proportionnelle, *Revue du droit public*, mars-avril 1898.

(2) M. Maurice Vernes estimait leur nombre à 15 ou 20 en 1888 (*Rec. Soc.*, pour l'Etude de la représentation proportionnelle), p. 3. Depuis, ce nombre s'est accru dans des proportions considérables ; V. Ch. Benoit, *La crise de l'Etat moderne*, p. 123 et suiv.

nels, capables de réaliser la *représentation vraiment proportionnelle* (1), « la représentation vraie » pour employer une expression chère à Eud. Pirmez, l'éminent homme d'État belge. Ce sont les seuls qui procèdent d'une idée vraiment scientifique. Les autres cependant présentent un intérêt pratique considérable. Ils ont cet avantage d'être plus facilement applicables que les systèmes de représentation proportionnelle. Ils forment une étape, une sorte de transition entre le procédé électoral majoritaire et la représentation proportionnelle.

A. — *Systèmes empiriques* (2).

1° *Le vote limité.*

Ce système qui est certainement le plus ancien et le plus répandu des systèmes de représentation des minori-

(1) Ces deux appellations, représentation des minorités et représentation proportionnelle s'expliquent historiquement. Le mouvement proportionnaliste est né des inconvénients engendrés par l'exclusion des minorités. Le premier effort que l'on tenta pour y remédier fut d'accorder plus ou moins arbitrairement une représentation à ces minorités. Ce n'est que plus tard que l'on s'éleva au-dessus de cette conception et que l'on chercha à réaliser la représentation proportionnelle de tous les groupes sérieux du corps électoral sans distinction.

(2) V. d'une façon générale surtout les systèmes de représentation des minorités : MM. Vernes, *Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, Paris 1888, p. 38 et suiv. ; Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, t. II, p. 259 ; Besson, *Essai sur la représentation des majorités et des minorités*, p. 197 (exposé très complet) ; Villey, *Législation électorale des principaux pays d'Europe*, p. 131 et suiv. ; St-Girons, *Cours de droit constitutionnel*, p. 139 et suiv. ; Christophe, *De la représentation proportionnelle*, p. 57 ; Campagnole, *De la représentation proportionnelle dans un gouvernement représentatif*, p. 140 et suiv., etc., etc.

tés, suppose le scrutin de liste. Il consiste en ce que les électeurs ne peuvent voter que pour une partie seulement des candidats. Y a-t-il 4 ou 5 candidats à élire, les électeurs ne pourront voter que pour 2 ou 4 d'entre eux. On obtient ainsi un affaiblissement de la majorité.

Ce système est très simple, il est à la portée de tous les électeurs; le dépouillement ne donne lieu à aucune difficulté. Il est par conséquent applicable dans des pays où le défaut d'éducation des électeurs serait un obstacle à l'introduction de la représentation proportionnelle.

En revanche il soulève deux graves objections: la part qui est ainsi faite à la minorité ($1/4$, $1/5$ etc.), par anticipation et non d'après les résultats du scrutin, est purement arbitraire. Elle peut être ou trop grande ou trop petite, elle n'est nullement proportionnée à l'importance de la minorité.

D'autre part, ses résultats sont aléatoires; la minorité peut perdre la part que la loi lui accorde. Il suffit pour cela que la majorité se divise, et crée artificiellement une autre minorité qui privera la première de sa part légitime de mandats.

2° Système de la simple pluralité.

Chaque électeur, sous ce système, dans un collège où il s'agit de nommer plusieurs représentants, ne peut voter que pour l'un d'eux. Sont élus les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Ici encore le rôle de l'électeur est très simple, et les minorités, quand

elles sont bien disciplinées, sont assurées d'obtenir une certaine représentation. Mais on se rend compte immédiatement de l'un des inconvénients du système. Les candidats très populaires obtiendront un nombre de suffrages considérable. Ils seront choisis à la presque unanimité, et siégeront alors à côté de députés qui ne sont les élus que d'une infime minorité.

M. Boutmy avait proposé, pour remédier à cette difficulté, de donner à chaque député dans le Parlement un nombre de voix proportionnel au nombre de suffrages qu'il aurait recueillis. Mais le remède paraît être plus redoutable que le mal lui-même. Il mettrait le pouvoir aux mains de quelques personnalités populaires : « Un député qui aurait obtenu seulement une partie importante des suffrages serait un danger sérieux pour la liberté politique (1). »

Enfin le système de la simple pluralité permet, à une minorité bien disciplinée, si elle se trouve en face d'une majorité accumulant ses voix sur les mêmes candidats, d'obtenir la majorité des mandats.

Exemple : dix députés à élire.

Le parti A avec 10.000 électeurs vote pour deux candidats seulement.

Le parti B avec 5.000 électeurs vote pour les huit autres candidats :

La minorité emporte huit sièges sur dix.

(1) Villey, *op. cit.*, p. 134.

3° *Vote cumulatif.*

Dans le vote cumulatif qui suppose aussi le scrutin de liste, l'électeur possède autant de voix qu'il y a de sièges à pourvoir. Mais il est libre d'en disposer comme il l'entend. Il peut voter pour des candidats différents ou accumuler toutes ses voix sur la tête du même candidat.

Sous ce système, la minorité peut obtenir une certaine part de représentation. Ainsi :

Soit 400 électeurs et quatre députés à élire ; deux partis sont en présence : 300 conservateurs et 100 progressistes.

Les 300 conservateurs votent pour leurs quatre candidats. Chaque candidat obtient ainsi 300 voix.

Les progressistes, au contraire, votent comme un seul homme pour un unique candidat et lui donnent chacun leurs quatre voix.

Le candidat progressiste obtient 400 voix : il est élu. La minorité se voit donc attribuer un mandat.

Le vote cumulatif présente en outre l'avantage de permettre aux électeurs de n'accorder leurs suffrages qu'aux candidats de leur choix. Ils ne sont pas obligés, sous peine de perdre une partie de leurs voix, de voter pour tous les candidats de la liste, même ceux qui leur déplaisent ou qui leur sont inconnus (1).

(1) V. le vote cumulatif préconisé par MM. L. Vauthier, *Des procédés électoraux et du vote cumulatif*, *Revue internationale de sociologie*, avril 1898, p. 250 et s. ; et Laffitte et Domergue, *La réforme économique* du 24 juin 1900.

Par contre, ce procédé électoral peut aboutir à des résultats injustes. Une minorité bien disciplinée, en présence d'une majorité qui disperse ses voix sur un grand nombre de candidats peut obtenir la majorité des sièges.

Soit : dix sièges à pourvoir et 1.000 votants divisés en deux partis, l'un de 600 électeurs, l'autre de 400. Les premiers disposent donc de 6.000 voix, les autres de 4.000. Si la majorité vote pour dix candidats elle ne pourra donner à chacun que 600 voix, tandis que la minorité, si elle concentre ses suffrages sur six candidats, pourra conférer à chaque candidat 666 voix. Elle se verra ainsi attribuer six sièges sur dix.

Le vote cumulatif peut cependant donner d'heureux résultats dans les petites circonscriptions, où la discipline des partis permet d'éviter ces méprises. M. L. Vauthier, qui est partisan du vote cumulatif, reconnaît qu'il rend nécessaire « la supputation préalable par les partis de la force dont ils disposent » (1).

Enfin, avant de clore cette liste des principaux systèmes ayant pour but la représentation des minorités, nous dirons quelques mots d'un procédé récemment proposé par M. Severin de la Chapelle, sous le nom de *scrutin de liste fractionnaire* (2).

C'est une combinaison du vote limité et du vote cumu-

(1) L. Vauthier, *op. cit.*, p. 267.

(2) *La Réforme électorale, le scrutin de liste fractionnaire et proportionnelle*, Paris, 1897.

latif. Comme dans le vote limité, l'électeur ne peut voter que pour une partie des candidats à élire. Dans les circonscriptions où il y a deux sièges à pourvoir, il ne peut donner ses suffrages qu'à un candidat. Dans les circonscriptions plus étendues il ne vote que pour la moitié plus un des candidats. Comme dans le vote cumulatif, l'électeur peut répartir, à son gré, les suffrages dont il dispose.

Ce système peut engendrer ainsi d'une part, un affaiblissement de la majorité, et d'autre part un renforcement de la minorité. Il permet ainsi à la minorité d'obtenir une part importante de la députation. Mais il peut même faire cette part trop grande.

On peut dire en résumé qu'il possède les inconvénients des deux systèmes dont il est la combinaison.

Il résulte de cet examen rapide, que les systèmes empiriques en vue de réaliser la représentation des minorités contiennent une grande part d'arbitraire et donnent des résultats très aléatoires.

Certains d'entre eux peuvent devenir des instruments de confusion, de véritables « boîtes à surprises » (1).

Nul doute cependant qu'ils réalisent un véritable progrès sur le système majoritaire. Leur principal mérite, nous le répétons, c'est de pouvoir « se proportionner sans efforts à tous les degrés de la capacité électorale » (2).

(1) Villey, *Législation électorale comparée*, p. 133.

(2) E. Naville, *Les progrès de la réforme électorale*, Genève, 1876, p. 27.

B. — *Systèmes rationnels.*

A proprement parler, il n'existe qu'un système fondamental de représentation proportionnelle. C'est celui dans lequel la répartition des sièges s'opère à l'aide du quotient électoral. On divise le nombre de suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir. Le chiffre ainsi obtenu constitue le quotient nécessaire et suffisant pour être élu.

Mais dans la pratique ce principe reçoit deux applications :

1° Ou bien les sièges sont répartis entre les différents *candidates*. Chacun d'eux, lorsqu'il a obtenu le quotient, est élu ;

2° Ou bien les mandats sont répartis entre les *listes* en présence, chaque liste ayant droit à autant de mandats, qu'elle contient de fois le quotient électoral.

Mais dans le premier cas, il peut se faire qu'un candidat obtienne un nombre de voix très supérieur au quotient et comme ce candidat ne peut cependant pas obtenir plusieurs sièges, la nécessité s'impose, si l'on ne veut pas rompre la proportionnalité, de *transférer* les votes acquis par lui au delà du quotient électoral à d'autres candidats désignés éventuellement par l'électeur.

Tandis que dans le système de répartition entre les différentes listes, il n'est pas besoin de recourir à ce transfert de voix : on donne à chaque liste autant de

mandats, que le total de ces voix contient de fois le quotient.

1^{re} *Application*. — Système du vote unique transférable, plus connu sous le nom de système de Hare (1).

Chaque électeur ne vote que pour un nom. Un candidat est élu quand il a obtenu le quotient. Il n'en va pas autrement dans le système de la simple pluralité. Mais voici où réside l'innovation : Lorsqu'un candidat a obtenu la quotité suffisante pour être élu, les voix qui peuvent lui échoir à partir de ce moment ne lui profitent plus mais sont attribuées au candidat inscrit en sous-ordre par l'électeur sur le bulletin de vote. Dans ce but, on permet à l'électeur qui vote pour un candidat A, de désigner à la suite un ou plusieurs candidats B C D, etc., qui seront appelés à recueillir éventuellement les votes superflus, qui pourraient être attribués à A.

Ainsi, lors du dépouillement du scrutin, lorsqu'un candidat a obtenu un nombre de voix égal au quotient il est proclamé élu, et si son nom revient inscrit en première ligne sur les bulletins suivants, les voix qu'il aurait ainsi obtenues, sont données au candidat inscrit en sous-ordre, et ainsi de suite, jusqu'à ce que celui-ci ait lui-même obtenu le quotient. Dans ce cas, les suffrages sont conférés au troisième candidat, puis au quatrième jusqu'à complet épuisement.

Par ce moyen on évite l'accumulation des voix sur un

(1) Bourson, *Système proposé par M. Hare*, Bruxelles, 1864.

même nom. La répartition des sièges est exactement proportionnelle.

Dans l'esprit de Thomas Hare, le pays tout entier ne devait former qu'une seule circonscription. Mais ce système peut très bien s'accommoder de circonscriptions moins étendues.

Quels que soient ses mérites, quelle que soit l'autorité de ceux qui l'ont défendu (1), ce système présente un vice très grave ; la nomination des candidats inscrits en second rang se fait sans règle précise, mais est purement livrée au hasard. Tout dépend de l'ordre dans lequel les bulletins sortent de l'urne.

Soit : 100 bulletins portant en première ligne A et en deuxième ligne B, et 100 bulletins portant en première ligne A et en deuxième C. Supposons le quotient électoral égal à 60. Si les 100 premiers bulletins sortent d'abord de l'urne, A sera élu avec 60 voix, B n'en aura que 40 données par dévolution et ne sera pas élu. Viendront ensuite les 100 autres bulletins. Mais A étant déjà élu, son nom sera rayé et C profitera de ses suffrages. Il obtiendra ainsi les 60 voix qui assureront son élection.

(1) Ce système avait les préférences de J. Stuart-Mill. V. *Personal representation, Speech of J. Stuart-Mill, delivered in the House of Commons, may 29 th. 1867, London, 1867*, et le *Gouvernement représentatif*, tr. Dupont-White, p. 186 et suiv. V. aussi Arnauné et Le-bod, *Etude sur les débats du Parlement anglais relatifs à la représentation proportionnelle, Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, p. 87 et suiv.

Il est facile de se rendre compte que si les bulletins portant A et C étaient sortis les premiers, A et B auraient été élus.

Ce système n'est praticable que dans un corps électoral étroit, lorsque les partis sont bien disciplinés et connaissent à l'avance leurs forces respectives.

2° Application. — Système de la concurrence des listes.
— Dans ce système, la répartition ne se fait plus entre les candidats mais entre les listes en présence, au prorata des suffrages obtenus par chacune d'elles. Une liste contient-elle trois fois le quotient, elle aura droit à trois sièges.

Nous verrons que la répartition entre les différentes listes se fait assez difficilement en employant le quotient électoral, car le chiffre électoral de chaque liste n'est presque jamais divisible parfaitement par le quotient électoral. Divers procédés ont été proposés pour résoudre cette difficulté ; nous les exposerons plus loin en étudiant le mécanisme de la loi belge du 29 décembre 1899, qui a justement adopté le système de la concurrence des listes.

SECTION II. — **Fondement juridique de la représentation proportionnelle (1).**

La plupart des proportionnalistes, avons-nous dit, ont fait appel pour justifier la représentation propor-

(1) V. les remarquables développements consacrés à ce sujet par

tionnelle à des théories condamnées au nom du droit public et de la science politique. Il importe donc, avant d'ouvrir toute discussion sur ce sujet, d'indiquer comment on doit fonder en droit notre réforme, et réfuter par là de nombreuses critiques qui ont été dirigées contre elle.

Nous exposerons d'abord la théorie que l'on donne en général comme fondement à la représentation proportionnelle. Nous réfuterons ensuite cette théorie. Enfin nous essayerons de déterminer quelle doit être la véritable doctrine juridique, devant servir de fondement théorique à la représentation proportionnelle.

A. — *Théorie sur laquelle on fonde généralement la représentation proportionnelle.*

Les théories auxquelles on a coutume de faire appel pour défendre la représentation proportionnelle peuvent affecter des formes différentes. Au fond, cependant, elles se ramènent toutes à une doctrine unique, à une théorie type dont il est facile de dégager les traits principaux.

Le point de départ est généralement le suivant : le peuple est souverain ; la souveraineté est *fractionnée* entre les citoyens. « Si donc, dit M. Ch. Benoist (1), il y a dix millions d'électeurs, il y a dix millions d'atomes de

M. Saripolos dans son traité, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, t. II, ch. I et II.

(1) *La crise de l'Etat moderne*, p. 9.

souveraineté. » Chaque citoyen possède $1/10.000.000^e$ de la souveraineté (1).

Mais, dit-on, par suite de l'étendue considérable des Etats modernes, le peuple ne peut exercer lui-même le pouvoir. Il n'existe pas de champ de Mai assez vaste pour contenir l'assemblée du peuple tout entier, aucune voix ne serait assez puissante pour s'y faire entendre. Aucune délibération ne saurait y être tenue. Le peuple se trouve donc dans l'impossibilité de faire les lois lui-même. Aussi délègue-t-il ses pouvoirs à des représentants qu'il charge de légiférer à sa place. L'Assemblée élue représente le corps électoral ; les députés sont les *mandataires*, les *porte-paroles* de leurs électeurs. Le gouvernement représentatif n'apparaît donc que comme imposé par la force des choses, comme une nécessité résultant de l'impossibilité du gouvernement direct (2).

Cette théorie une fois admise, la représentation pro-

(1) M. Vandervelde, l'éminent député socialiste belge, se fondant sur cette disposition de la Constitution belge : « Tous les pouvoirs émanent de la nation » en tire la conclusion suivante : « La nation n'est pas autre chose que la réunion de tous les individus qui la composent. Donc, en la personne de chacun de ces individus réside une part de souveraineté. » Ch. des Représ., 27 novembre 1900. Document n° 12.

(2) Stuart-Mill ne concevait pas autrement le gouvernement représentatif : « Gouvernement représentatif signifie que la nation tout entière, ou une partie nombreuse de la nation, exerce par l'intermédiaire de députés qu'elle nomme périodiquement le pouvoir du contrôle suprême. » *Le gouvernement représentatif*, tr. Dupont-White, p. 113.

portionnelle coule de source. Le gouvernement représentatif ainsi conçu l'appelle comme une conséquence inévitable. En effet, si le gouvernement direct était possible, tous les citoyens prendraient part eux-mêmes au vote de la loi. Il ne doit pas en être autrement sous le gouvernement représentatif. Tous, au lieu de voter directement et en personne doivent pouvoir le faire médiatement et par l'intermédiaire de leurs représentants.

La loi électorale doit donc avoir pour objectif de constituer un Parlement qui *représente* exactement le corps électoral, qui soit l'*image fidèle* de la nation.

La théorie du député mandataire des électeurs, du Parlement, image fidèle de la nation, est plus ou moins explicitement exposée chez tous les proportionnalistes. C'est, on peut le dire, exclusivement de cette conception qu'ils tirent la justification de la représentation proportionnelle.

Mirabeau, le premier, a comparé le Parlement à une carte réduite du pays. « Les Assemblées, disait-il, le 31 janvier 1789, sont pour la nation ce qu'est une *carte réduite* pour son étendue physique... La copie doit toujours avoir les proportions de l'original (1). »

Depuis lors la même comparaison a été maintes fois répétée.

Pour Prévost Paradol, le Parlement doit être le « mi-

(1) *Discours*, I, p. 34.

roir de la nation » (1) et Gambetta se servant des mêmes termes regrettait de voir que le Parlement n'était « qu'une sorte de miroir brisé où la nation ne reconnaît pas sa propre image » (2). L'anglais James Lorimer s'exprimait ainsi : « Un système représentatif irréprochable serait celui qui en quelque sorte photographierait la nation (3). »

Pour les Suisses, l'objectif, est de faire de la Chambre législative, « une Landsgemeinde réduite » (4). « La représentation, dit M. Ernest Naville, doit être proportionnelle, mais, elle est réduite (5). »

En Belgique, la représentation proportionnelle est issue de la même conception :

Jules de Smedt, qui fut dans le pays le premier défenseur de notre réforme, disait dans un discours prononcé au Parlement le 21 mars 1866 : « Le but que je voudrais atteindre est le suivant : donner à toutes les opinions du pays, quelles qu'elles soient, une représentation *proportionnelle* à leur importance numérique dans le pays ; je voudrais donc que l'on pût dire avec vérité que la Chambre est, si je puis m'exprimer ainsi, la photographie de l'état de l'opinion publique de la nation. De

(1) *La France nouvelle*, Paris, 1868, p. 71.

(2) *Journ. officiel*, 1882, p. 939.

(3) *Constitutionalism of the futur, or parliament the mirror of the nation*, 1865.

(4) A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève, 1897, p. 8.

(5) E. Naville, *Le fond du sac. Lettre sur la représentation proportionnelle*, etc., Genève, 1870.

cette manière la Chambre serait la physionomie vraie, mais réduite, des opinions les plus importantes qui existent en Belgique (1). » Eudore Pirmez s'exprimait encore plus catégoriquement lorsqu'il disait : « Si dans le corps représenté il y a du noir, du bleu, du rouge ; il faut que dans le corps représentant, il y ait du noir, du bleu, du rouge (2). »

En France, MM. Maurice Vernes, Campagnole, Christophle, Besson, etc., ne se placent pas à un autre point de vue pour fonder en droit notre réforme (3), M. Mirman, à une date récente, a présenté un résumé très clair de cette théorie : « Pourquoi, dit-il, le peuple délègue-t-il son pouvoir au lieu d'agir et de légiférer directement ? Parce que dans la plupart des cas l'exercice direct de sa souveraineté lui serait pratiquement impossible....

(1) Discours prononcé le 24 mars 1866, *Ann. parlement. belges*, 1865-66, p. 333.

(2) *Annales parlement.*, 1877-78, p. 645. V. aussi M. le sénateur Limpens. « Le régime électoral qui régit la société en Belgique est le régime représentatif, c'est-à-dire que la communauté des Belges dans l'impossibilité de se gouverner par ses 6 millions de membres, a délégué la souveraineté de ses intérêts et volontés. La représentation, une représentation vraie, réelle, dans la mesure du possible, a donc été le vœu de la loi ; elle est le droit des citoyens. » Loyauté politique, *apud Revue mensuelle*, Bruxelles, 1894, p. 62.

(3) V. Campagnole, *De la représentation proportionnelle dans un gouvernement représentatif*, p. 6 ; Maurice Vernes, *La représentation proportionnelle*, *Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, p. 5 ; Christophle, *De la représentation proportionnelle*, p. 15 ; Besson, *Essai sur la représentation proportionnelle des majorités et des minorités*, p. 9 et 50. V. aussi Bluntschli, *La Politique*, p. 284. V. également, M. Desjardins, *De la liberté politique de l'État moderne*, Paris, 1894, p. 248.

Ne pouvant diriger personnellement et directement ses affaires, la nation cherche à faire d'elle-même une réduction exacte, à se photographier en un groupe restreint de citoyens : c'est l'Assemblée. Pour que celle-ci pèse, examine, délibère, comme le ferait la nation elle-même, si elle opérerait sans intermédiaire, il est indispensable qu'elle en soit l'image réduite mais sincère (1) .»

La théorie du Parlement miroir de la nation, constitue un véritable article de foi de la doctrine proportionnaliste. M. Maurice Vernes, y voit un « principe qui s'impose à tous, par son caractère même d'évidence, et l'on n'imaginera pas, dit-il, que personne puisse être tenté de s'élever contre lui » (2).

En résumé, le but, l'unique raison d'être de la représentation proportionnelle, est donc de rendre possible la constitution d'un Parlement qui *représente exactement et proportionnellement* les différentes opinions du corps électoral.

Une telle doctrine est généralement combattue :

Au nom du droit public, comme procédant d'une fausse conception du gouvernement représentatif.

Au nom de la science politique, comme dangereuse

(1) Cf. Proposition de M. Mirman tendant à assurer la représentation proportionnelle dans les conseils municipaux, Ch. des Dép., séance du 18 décembre 1899. *Docum. parlement.*, annexe, n° 1292.

(2) *Op. cit.*, p. 5. V. dans ce sens, Berthoud, *Bulletin de la Société de législation comparée*, p. 247, 1863.

et impraticable. « La thèse de la représentation proportionnelle, dit M. le professeur Esmein, me paraît une véritable erreur de la science politique (1). »

B. — *Réfutation de cette théorie.*

1° *Elle est contraire aux principes du droit public :*

La théorie qui considère le Parlement comme l'image réduite de la nation, procède d'une fausse conception du gouvernement représentatif. Elle suppose que les citoyens légifèrent par l'entremise de leurs représentants, que les députés ne sont que leurs mandataires.

Une telle conception, qui fait du gouvernement représentatif un succédané du gouvernement direct, est répudiée par la grande majorité des théoriciens du droit public.

D'après ceux-ci, dans le gouvernement représentatif pur, les citoyens ne sont chargés de *faire la loi*, ni directement ni par l'intermédiaire de leurs représentants. Ils n'ont d'autre mission que d'élire leurs gouvernants.

Ainsi conçu, le gouvernement représentatif est bien une forme de gouvernement à part, régie par des règles spéciales.

Cette distinction appelle quelques développements.

On doit considérer l'État et non plus le peuple comme « sujet et titulaire de la souveraineté » (2).

La théorie de la souveraineté fractionnée est aujourd'hui

(1) Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 665.

(2) Esmein, *Droit constit.*, p. 3.

d'hui tombée dans le discrédit (1). « La souveraineté, dit M. Ducrocq, réside non dans les individus, mais dans le corps même de la nation, doué d'une vie propre, distincte de toutes les existences individuelles et passagères dont elle se compose » (2).

Mais l'État ne saurait agir par lui-même, il a besoin d'organes (3), de « personnes physiques » (4) chargés d'exprimer sa volonté.

Dans l'État démocratique l'organe principal est le peuple.

(1) Il est facile de démontrer que la théorie de la souveraineté des individus est la négation de l'idée même de représentation. Rousseau était obligé de recourir à une fiction pour concilier ces deux idées (*Contrat social*, III, chap. XV). M. de Barante, *Questions constitutionnelles*, p. 172 : « du jour où le peuple élit, il abdique ». V. Saint-Girons, *Cours de dr. constit.*, p. 11 : « Il y a donc incompatibilité absolue entre l'idée de souveraineté du peuple... et cette autre idée de représentation » ; Villey, *Lég. élect. comparée*, p. XII : « Nul n'a en tant qu'individu le droit de commander. Voy. notamment l'exposé et la réfutation de la théorie de la souveraineté fractionnée ou individuelle » : Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, t. II, p. 6 et suiv.

(2) *Cours de droit administratif*, t. III, p. 11. La presque unanimité des auteurs admet aujourd'hui que l'Etat est titulaire de la souveraineté. Not. Orlando, *Du fondement juridique de la représentation politique*, *Revue du droit public*, t. III, p. 1 et 20 ; Saleilles, *La représentation proportionnelle*, *Revue du droit public*, t. IX, 1898, p. 386 et 389. Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat*, tr. A. de Riedmatten, p. 434 ; Ch. François, *La représentation des intérêts dans les corps élus*, p. 21. Les auteurs allemands, notamment Laband, Gareis, Bornhak soutiennent la même idée. V. Saripolos, *op. cit.*, t. II, p. 12, note.

(3) Orlando, *loc. cit.*, p. 24. « La souveraineté de l'Etat a plusieurs organes. »

(4) Esmein, *Deux formes de gouvernement*, *Rev. du droit public*, 1894, t. I, p. 3.

Ou bien, le peuple est chargé de faire lui-même la loi.

Ou bien, il est chargé de légiférer par l'intermédiaire de ses représentants.

Ou bien, enfin, il n'a d'autre mission que d'élire ses gouvernants, de constituer le Corps législatif.

Dans la première hypothèse, il y a gouvernement *direct*. Dans la seconde, il y a gouvernement semi-représentatif (1). Dans la troisième, gouvernement représentatif pur. Dans cette dernière forme de gouvernement, il y a différenciation des rôles ; la fonction législative suppose l'existence de deux organes ; le Corps législatif d'une part, chargé de faire la loi ; le corps des citoyens d'autre part, chargé d'élire le Corps législatif. Le peuple ne légifère pas plus par ses mandataires que par lui-même, il n'a d'autre mission que d'élire, d'opérer une sélection. « Les électeurs, dit M. le professeur Villey, n'ont pas le droit de commander ; ils désignent ceux qui leur paraissent les plus dignes d'exercer sur eux le commandement (2). » Le pouvoir de faire la loi n'appartient donc pas aux électeurs ; ceux-ci ne sauraient par conséquent le déléguer à leurs représentants. Ce pouvoir appartient à un autre organe de l'État : le Parlement (3). Lorsque l'on dit que le peuple est souve-

(1) Esmein, *Rev. du dr. pub.*, t. I, p. 25.

(2) *Législ. électorale comp.*, p. XII, et cf. p. X.

(3) On doit dire aussi que si le Parlement avait pour mission d'exprimer la volonté du peuple, il faudrait supposer que le peuple ait une volonté. Or, si nous en croyons Sir Henry Summer Maine, le

rain, cela signifie seulement qu'il est l'organe principal, souverain, l'organe chargé de la fonction élective, celle qui en fin de compte résume tous les pouvoirs (1).

Dès lors, on voit que le Parlement ne détient pas ses pouvoirs du peuple, mais de l'État. C'est une autorité autonome. L'autorité est exercée « non pas par le peuple, au moyen de ses représentants, mais bien par des représentants choisis par le peuple » (2). Les députés ne sont pas les porte-paroles de ceux qui les ont élus, mais ils sont bien des gouvernants (3). Bref, le gouvernement ne *représente* pas le corps électoral ; il ne peut donc être question d'en faire le *miroir* de la nation (4). Ce qui a :

peuple est incapable de volition. Il est tout au plus capable « d'adopter les opinions d'un homme ou d'un nombre d'hommes restreint, et de donner des instructions en conséquence aux agents de son pouvoir ». *Essais sur le gouvernement populaire*, p. 131.

(1) Pour Courcelle-Seneuil la proclamation de la souveraineté du peuple par nos constitutions n'a aucune portée juridique, elle ne sert qu'à nier la souveraineté déléguée à titre héréditaire, *Préparation à l'étude du droit*, p. 220. Aussi, ne faut-il pas, semble-t-il, attacher trop d'importance à cette disposition de la constitution belge : « Tous les pouvoirs émanent de la nation », mais n'y voir qu'une simple proclamation des principes du gouvernement populaire. Nous ne sommes pas de l'avis de M. Vandervelde qui y voit la consécration de la souveraineté individuelle. V. *suprà*, p. 26, note 1.

(2) Villey, *op. cit.*, p. 13.

(3) « L'élu n'exerce pas la fonction qui lui est conférée, en représentation de l'électeur. » Courcelle-Seneuil, *op. cit.*, p. 228. Il a une autorité propre, ce n'est pas un mandataire qui n'est que le « reflet de la personne du mandant » une véritable « planète » ; Orlando, *Revue du droit public*, t. III, p. 21 ; Saint-Girons, *Cours de droit constitutionnel*, p. 11.

(4) Même d'après M. Saripolos, c'est le contraire qui serait vrai : c'est plutôt le pays qui doit refléter le Parlement ; les députés sont les éducateurs de la nation, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, p. 54, t. II.

fait souvent illusion, c'est qu'on a pensé que la représentation découlait nécessairement de l'élection. Or ces deux idées, croyons-nous, si elles sont souvent corrélatives, sont parfaitement indépendantes (1). Ce n'est pas parce qu'il y a élection qu'il y a représentation. Le Pape est bien élu par le Sacré-Collège, nul doute cependant qu'il ne le représente pas. Le Président de la République représente-t-il les Chambres parce qu'il est élu par elles (2) ?

Entre le peuple et le Parlement, il peut y avoir coordination mais non dépendance (3). « Une fois le vote exprimé, il n'existe plus aucun rapport légal entre l'électeur et l'élu (4). » Ainsi conçu, le gouvernement représentatif apparaît donc comme une forme de gouvernement distincte, sinon supérieure. Il ne tire pas sa raison d'être de l'impossibilité pratique à laquelle se heurte le gouvernement direct. Il existe, parce que, comme dit Montesquieu, il peut faire *mieux et plus* que le gouvernement direct, parce que « lui seul peut assu-

(1) Saint-Girons, *op. cit.*, p. 108 et Ch. Benoist, *Sophismes politiques de ce temps*, p. 183.

(2) Bien mieux, d'après M. Orlando, il peut y avoir antinomie entre ces deux idées. Il cite le cas de la Cour des comptes d'Italie, dont tous les membres sont élus par le pouvoir exécutif, et qui cependant surveille ce même pouvoir exécutif dans l'emploi des fonds alloués par le budget, *Revue du droit public*, t. III, p. 25-26.

(3) V. Saripolos, t. II, p. 98 et suiv., *Sur l'absence des rapports juridiques entre l'organe législatif et l'organe électoral*.

(4) Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 230.

rer une législation éclairée, soigneusement préparée, utilement discutée » (1).

Dès lors, supposer, pour justifier la représentation proportionnelle, que le Parlement doive être la représentation exacte du corps électoral, c'est nier les principes du gouvernement représentatif pur, pour revenir au gouvernement semi-représentatif ; la représentation proportionnelle ainsi conçue, est le complément nécessaire du gouvernement semi-représentatif qui admet la théorie du citoyen législateur, mais, vouloir l'introduire dans un pays soumis au gouvernement proprement représentatif, « c'est, dit M. Esmein, mélanger les genres », c'est opérer une confusion.

« Il faut suivre la logique des organismes. » On ne saurait emprunter telle ou telle règle du gouvernement semi-représentatif pour l'appliquer au gouvernement représentatif pur « comme un expédient commode pour résoudre certaines difficultés » (2).

Les Suisses peuvent bien donner comme objectif à la représentation proportionnelle d'assurer la représentation exacte du corps électoral, de faire du Parlement

(1) Esmein, *Revue du droit public*, t. I, p. 16 ; Cf. Saripolos, *op. cit.*, t. II, p. 94 ; Orlando, *Revue du droit public*, t. III, p. 27 et 29. *La Réforme* du 3 juin 1893 (journal radical belge) considérerait la représentation proportionnelle comme un acheminement vers le gouvernement direct. « Elle fait partie de l'ensemble des réformes que le Congrès progressiste a admises pour substituer au régime parlementaire dont nous souffrons depuis si longtemps, le régime vraiment démocratique du gouvernement direct par le peuple lui-même. »

(2) Esmein, *loc. cit.*, p. 41.

« la réduction en petit du pays électoral » (1). En cela ils sont à la fois logiques et habiles : logiques, car la Suisse est la patrie du gouvernement direct et dans ce pays, le gouvernement représentatif n'est considéré que comme un expédient imposé par la force des choses, et qui n'altère en rien le fond du gouvernement direct (2), habiles, car en présentant la représentation proportionnelle comme susceptible de faire du Parlement « une Landsgemeinde réduite », ils ont plus de chances de la faire accepter par l'opinion publique. Mais, croyons-nous, le gouvernement semi-représentatif conduit dans la pratique au referendum. « Le fond, dit très justement M. Saripolos, finira toujours par l'emporter sur la forme. Une fois qu'on admet les citoyens législateurs, ceux-ci voudront légiférer, voter personnellement les lois ; quelle est l'objection solide qu'on pourrait leur opposer s'ils prouvent, ce qui est facile à faire, que la législation directe, le vote direct et immédiat sur les lois est possible (3) ? »

Mais une telle conséquence ne saurait être admise

(1) En effet, les Suisses tiennent avant tout à la théorie du citoyen législateur. « Pour l'école suisse, dit M. Esmein, le peuple doit légiférer au 1^{er} ou au 2^e degré. » *Droit constitutionnel*, p. 52. En Suisse donc, le gouvernement n'est que semi-représentatif.

(2) Saleilles, La représentation proportionnelle, *Revue du droit public*, mars-avril 1898, p. 227, t. IX.

(3) Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, t. II, p. 21-22. Rousseau, pour qui les élus ne sont que les *commissaires* des électeurs, en concluait que « toute loi que le peuple en personne n'avait pas ratifiée était nulle... n'était pas une loi ». *Contrat social*, l. III, ch. XV.

dans la plupart des pays d'Europe, notamment en France et en Belgique, où la législation directe est repoussée (1).

Aussi doit-on bien se garder de chercher la base de la représentation proportionnelle, dans les principes du gouvernement semi-représentatif, autrement ce serait fournir de trop bons arguments à nos adversaires (2).

La théorie sur laquelle s'appuyaient la majorité des proportionnalistes pour défendre la représentation proportionnelle, doit donc déjà être rejetée au nom des principes du droit public, comme procédant d'une fausse conception du gouvernement représentatif. On verra par la suite qu'elle n'est pas plus satisfaisante au point de vue de la science politique.

2° *Elle est en effet dangereuse*, car elle conduit au mandat impératif. Si les députés ne sont que des commissaires, s'ils sont simplement chargés d'exprimer la volonté des électeurs, ceux-ci peuvent « leur donner

(1) M. le ministre Van den Heuvel, parlant du referendum, s'exprimait ainsi : « C'est une mesure que j'estime inconstitutionnelle, même dans la forme adoucie d'une enquête parlementaire. Ce serait la préparation et comme le péristyle d'un régime de législation directe. » Discours prononcé à la Chambre des représentants le 27 septembre 1899. V. *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1899, p. 287.

(2) M. Helleputte, adversaire acharné de la représentation proportionnelle en Belgique, ne manque pas de s'emparer de cet argument. « La représentation proportionnelle, disait-il, c'est la législation directe appliquée aux pays à grande population. C'est l'exercice de la fonction législative par les citoyens par l'intermédiaire de procureurs. » Van der Smissen, *Annales des sciences politiques*, septembre 1900, p. 594.

des ordres précis et leur adresser des défenses expresses » (1).

Les représentants sont donc liés vis-à-vis de leurs électeurs par un véritable mandat impératif. C'est le seul moyen de faire en sorte que le parlement soit l'image fidèle de la nation, qu'il reflète exactement les opinions du corps électoral (2).

Frère Orban voyait dans la Représentation proportionnelle ainsi conçue la consécration du mandat impératif. « Il n'y aurait plus de représentants, disait-il, mais des élus avec mandat limité et impératif (3). »

Nous ne referons pas le procès du mandat impératif. Il est d'ailleurs repoussé par presque toutes les constitutions modernes. Le plus grand nombre des auteurs le condamnent comme rendant la discussion superflue et le vote inutile (4). « Il supprime toute discussion, et toute délibération ! Le travail législatif se réduit à une

° (1) Esmein, *Revue du droit public*, t. I, p. 38. M. Esmein va même jusqu'à dire que l'élu devrait être révocable par l'électeur, *loc. cit.*

(2) Montesquieu, après avoir déclaré que les députés sont les représentants des électeurs, est obligé d'admettre le mandat impératif. *Esprit des lois*, L. IX, ch. VI ; Mirabeau, l'auteur de la comparaison tant de fois exposée, est obligé de recourir à une fiction pour éviter le mandat impératif, V. *apud* Saripolos, t. II, p. 33.

(3) *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 138.

(4) St-Girons, *Droit constitutionnel*, p. 118. On donne par là force de loi aux aspirations de la foule. « Or la foule discerne rarement ce qui est son véritable intérêt. Cet intérêt est de choisir les chefs capables et de leur obéir. » De Laveleye, *Le gouvernement dans la Démocratie*, t. II, p. 37.

opération purement machinale, consistant à recueillir des votes dictés à l'avance, et que nulle raison ne peut changer (1). »

Nous n'avons pas besoin d'en dire plus long pour être autorisé à conclure qu'une théorie qui aboutit à de semblables conséquences doit être rigoureusement rejetée.

3° Mais, cette même théorie est de plus *impraticable*.

Vouloir donner pour mission à la représentation proportionnelle de constituer un parlement qui soit le miroir de la nation, c'est lui demander l'impossible, c'est d'avance faire aveu d'impuissance.

Si l'on veut que le parlement reflète les opinions du corps électoral, il faut qu'il en représente les variations, qu'il soit l'écho de toutes les tendances de la nation, dans leur multiplicité et leur diversité. S'il n'y avait encore, comme le disait Eudore Pirmez, que « du noir, du bleu, du rouge », dans le corps électoral, la chose ne serait pas impossible, mais on y rencontre toutes les couleurs de l'arc-en-ciel confondues et superposées. « Les opinions, dit M. Ch. Benoist, c'est ce qu'il y a de plus mobile, de plus fuyant, de plus insaisissable, de plus irréductible à un petit nombre de catégories, de ce qui peut le moins être fixé, inventorié, coté et classé (2). » Bien plus, on peut ajouter que ces opinions, qui sont si nombreuses, sont très souvent contradictoires.

(1) Villey, *Législation électorale comparée*, p. 277.

(2) Ch. Benoist, *La crise de l'Etat moderne*, p. 150.

On pourra peut-être bien arriver à les classer en se plaçant à un point de vue unique, au point de vue politique, par exemple, mais on devra négliger les questions religieuses, économiques ou autres qui peuvent diviser les membres d'un même parti politique. Tel républicain peut être catholique et libre-échangiste et tel autre libre penseur et protectionniste.

Tous les libéraux en Belgique sont-ils du même avis sur la question militaire ? « Vous ne pourrez jamais, dit M. Villey, diviser les hommes en partis que sur une idée déterminée, politique, religieuse, sociale ou économique, mais les hommes de chaque parti peuvent être et sont divisés sur une foule d'autres questions qui sont chaque jour à décider. » Notre éminent maître en conclut que « c'est ce qui fait qu'une représentation proportionnelle complète et sincère est une pure chimère » (1).

Mais si, après avoir envisagé les variations du pays électoral dans l'espace, nous les considérons dans le temps, nous rencontrons la même diversité. Pour que le parlement demeure toujours l'image fidèle du corps électoral, il devrait varier comme lui et être soumis à un renouvellement perpétuel. On ne peut figer l'opinion de chacun (2). Pour avoir la photographie toujours ressemblante de la nation, il faudrait prendre d'innom-

(1) *Législat. élect. comparée*, p. 144.

(2) Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 233.

brables clichés (1). Frère Orban, adversaire irréductible de la représentation proportionnelle, ne manquait pas l'occasion de présenter cette objection : « Il sera indispensable, disait-il, de recommencer à faire fonctionner le système, et il y aura lieu à de nouvelles élections générales. Si on le nie, c'est que l'idée n'est pas juste, car elle ne peut être vraie dans un cas et fausse dans l'autre : si on l'admet, la dissolution de la Chambre devient obligatoire, avant de statuer sur toute question importante, ce qui serait absurde (2). »

Voilà donc où nous conduit la théorie qui donne pour but à la représentation proportionnelle de constituer un parlement, qui soit la représentation exacte de la nation ! Elle doit donc être abandonnée de quelque côté qu'on l'envisage. Quand le lecteur saura que c'est cette doctrine qui, jusqu'à ces derniers temps (3), a été exclusivement présentée comme devant servir de base à la représentation proportionnelle, il s'étonnera peu, que notre réforme ait été si mal accueillie par la plupart des auteurs (4).

(1) Il ne s'agirait plus, comme disait Lorimer, de photographier la nation, mais de la « cinématographier ».

(2) *La révision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 138.

(3) A notre connaissance, c'est M. Saripolos qui le premier a cherché le fondement théorique de la représentation proportionnelle dans un autre ordre d'idées. V. *La démocratie et l'élection proportionnelle*, t. II, ch. II et III.

(4) MM. les professeurs Esmein et Ducrocq lui sont franchement hostiles, le premier, parce qu'elle est « antipathique au génie du gou-

C. — *Fondement juridique de la représentation proportionnelle.*

Il faut donc renoncer à défendre la représentation proportionnelle en se basant sur la nécessité de faire du parlement la représentation exacte du corps électoral. Mais nous n'en tirerons pas cette conclusion que la représentation proportionnelle elle-même doit être repoussée. Le sort de notre réforme, croyons-nous, n'est pas lié à la théorie qui compte tant d'adversaires (1).

Point n'est besoin, pour défendre la représentation proportionnelle, de violer les principes du gouvernement représentatif, de supposer que l'assemblée législative doit être la représentation exacte du corps électoral.

Si nous ne craignons d'émettre un paradoxe, nous dirions que la représentation proportionnelle ne suppose pas nécessairement l'idée de *représentation*.

Nous avons vu que d'après les principes du gouver-

nement représentatif », *Revue du dr. public*, t. I, p. 24, M. Ducrocq, parce qu'elle « repose sur la notion inexacte de la souveraineté fractionnée ». *Dr. administratif*, t. III, p. 50. M. Villey, après avoir posé les trois principes du gouvernement représentatif classique, conclut ainsi : « Si le gouvernement représentatif est un système dans lequel une élite est chargée par la nation de gouverner librement en son nom, la nécessité de la représentation proportionnelle apparaît moins. » *Lég. élect. comp.*, p. 130 ; V. aussi Courcelle-Seneuil, adversaire de la représentation proportionnelle, *op. cit.*, p. 233.

(1) « La représentation proportionnelle s'accommode fort bien de la détention de la souveraineté par l'Etat, et de la suppression du mandat ». Ch. François, *La représentation des intérêts dans les corps élus*, p. 325.

nement représentatif classique, les électeurs ne sont chargés que d'élire les députés, que c'est à cela que se borne leur mission ; mais il nous paraît logique d'exiger que tous les citoyens auxquels la loi reconnaît ce droit, que tous les électeurs, sans exception, puissent prendre part réellement et efficacement à l'élection. De même que dans une démocratie directe tous les citoyens sont appelés à voter les lois, de même dans une démocratie représentative, ils doivent tous élire leurs gouvernants, pour pouvoir se dire, « gouvernants et gouvernés », ce qui est le signe d'une démocratie (1). Or, c'est ce qui n'a pas lieu dans le système de la majorité.

Par suite de l'application aux élections du système de tout à la majorité, des minorités souvent très importantes se trouvent exclues du scrutin, n'émettent qu'un vote dépourvu de toute valeur. Il faut donc rendre à un grand nombre d'électeurs l'usage d'un droit dont ils se trouvent en fait dépourvus par un procédé électoral injuste. C'est le but que nous assignons à la représentation proportionnelle.

Que sert de proclamer le suffrage universel, de déclarer en termes solennels que tous les citoyens sont électeurs, si en fait, une fraction seulement se trouve jouir de ces droits, si toute l'autre partie de la nation n'est que sujette ?

Voter n'est pas un but, ce n'est qu'un moyen : le but,

(1) Saripolos, t. I, p. 2 et 3, *La démocratie et l'élection proportionnelle*.

c'est d'élire (1). Le vote sans effet est un non-sens (2). La représentation proportionnelle a donc pour but d'assurer l'efficacité du droit de *tous les citoyens* à élire leurs députés.

On a objecté souvent que les électeurs n'avaient pas de droit naturel à participer à l'élection. Nous l'accordons facilement ; en vertu des principes du droit naturel, le citoyen n'a pas plus de droit à élire les membres du parlement, qu'il n'en a à légiférer lui-même (3). « Le législateur peut réglementer le droit de suffrage sans violer aucun droit naturel (4). » La question n'est pas là. Mais, du moment qu'un pays est soumis au gouvernement démocratique, dès l'instant où le suffrage universel est inscrit dans sa constitution, tout citoyen a une « prétention légale » (5) à exercer la fonction d'électeur. C'est un pouvoir qui lui a été « confié » (6) ; il est titulaire d'une « fonction sociale conférée par la loi » (7). Il doit en jouir efficacement tant qu'elle ne lui a pas été retirée (8).

(1) Besson, *Essai sur la représentation proportionnelle des majorités et des minorités*, p. 67.

(2) V. dans ce sens D'Hondt, *Le pourquoi du système de l'Association réformatrice*. *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1895, p. 2.

(3) En ce sens : Bluntschli, *La politique*, p. 275 ; de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, t. II, p. 49, etc.

(4) Ducrocq, III, p. 49, *Cours de droit administratif*.

(5) Saripolos, *op. cit.*, p. 115, t. II.

(6) Claudio Jannet, *Les Etats-Unis contemporains*, p. 185. V. aussi Beernaert, *Annal. parlement. belges*, 30 mai 1893, p. 1539.

(7) Ducrocq, t. III, p. 44, *op. cit.*

(8) MM. les professeurs Esmein et Villey estiment que la minorité

Toutefois dans la pratique le droit de l'électeur reçoit une certaine limitation qui est imposée par la force des choses :

Pour cette raison que le nombre des élus est infiniment moins considérable que celui des électeurs, il en résulte qu'un électeur, pris individuellement, n'a pas droit à un élu. « Il faut un groupe d'électeurs pour qu'un siège puisse être attribué ; *un siège ne revient donc qu'à un groupe* (1). » D'individuel qu'il était dans le gouvernement direct, le droit de l'électeur devient forcément collectif dans le gouvernement représentatif (2).

Pratiquement la représentation proportionnelle aboutira donc à ce résultat : donner à tous les groupes électoraux sans distinction un nombre d'élus proportionnel à leur importance numérique.

Ainsi comprise, la représentation proportionnelle échappe, croyons-nous, aux critiques que nous avons exposées plus haut.

n'a droit qu'à deux choses : le respect de ses droits et le moyen d'agir librement par la persuasion jusqu'à ce qu'elle soit majorité à son tour. Mais la question n'est pas là, croyons-nous ; il ne s'agit pas de déterminer les droits des minorités, pas plus que ceux des majorités. La représentation proportionnelle n'a pas pour mission de faire respecter les droits des minorités, elle n'a d'autre but que de permettre à tous les électeurs d'élire librement leurs représentants (V. Esmein, *Rev. du dr. pub.*, t. 1, p. 37 ; Villey, *Législation électorale comparée*, p. 130-131).

(1) Victor D'Hondt, Le pourquoi du système de l'Association réformiste. *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1895, p. 7.

(2) Cf. Naville, La représentation proportionnelle. *Revue politique et parlementaire*, septembre 1896.

1° On n'exige plus, comme le faisaient la plupart des proportionnalistes, que le parlement soit l'exacte représentation du corps électoral, qu'il reflète les opinions de la nation. L'objet de la représentation proportionnelle est tout autre. Il s'agit simplement d'assurer, dans la mesure du possible, la participation effective de tous les citoyens à la nomination des organes de l'État (1). Il n'y a rien là, semble-t-il, d'« incompatible » au génie du gouvernement représentatif classique.

2° Cette conception de la représentation proportionnelle ne suppose aucun lien entre l'élu et l'électeur. Elle n'implique nullement le mandat impératif.

3° Enfin, vouloir représenter les multiples opinions de la nation et les intérêts souvent contradictoires des électeurs, c'est là une pure chimère. Mais, dans le fait de chercher à rendre efficace le vote du plus grand nombre possible d'électeurs, nous ne voyons rien qui soit irréalisable.

L'objectif est donc de *permettre à tous les électeurs de participer efficacement à l'élection des orga-*

(1) Pratiquement les moyens que l'on devra employer pour assurer l'élection des membres du Parlement par tous les citoyens, seront les mêmes que ceux préconisés par les auteurs qui veulent faire du Parlement le miroir du pays. Dans les deux cas la représentation proportionnelle consistera à accorder à chaque groupe d'électeurs, par des procédés plus ou moins différents, une part d'élus, proportionnelle à leur importance numérique. Mais si les moyens se ressemblent, le but est tout différent. Comme dit M. Saleilles, « Nous admettons le résultat, mais pas le syllogisme qui le relie au point de départ ». *Rev. du dr. publ.*, t. IX, p. 224.

nes de l'État (1), tel est le fondement théorique que nous donnons à la représentation proportionnelle (2).

Voilà ce que nous avons à répondre à nos adversaires, qui combattaient la représentation proportionnelle comme issue d'une fausse conception juridique. A ceux, maintenant qui estiment que notre réforme n'est qu'une vaine spéculation théorique, nous proposons comme sujet de méditation l'exemple de la Belgique.

Nous nous sommes demandé comme M. Saleilles : La représentation proportionnelle est-elle, ou non, conforme aux principes de notre droit public moderne ? Nous croyons avoir démontré que la réponse à cette question ne devait pas être négative, nous pouvons maintenant « nous occuper du reste » (3).

(1) En ce sens Saripolos, t. II, p. 425.

(2) Comme le fait remarquer si justement M. Saripolos le terme de représentation proportionnelle est défectueux, et mieux vaudrait employer le mot : élection proportionnelle, mais comme le mot de représentation proportionnelle est universellement admis, nous le conserverons, sans y attacher aucune importance juridique. V. Saripolos, t. II, p. 1 note.

(3) Saleilles, La représentation proportionnelle, *Rev. dr. public*, t. 9, mars-avril 1898.

CHAPITRE PREMIER

CAUSES DE L'INTRODUCTION DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE EN BELGIQUE.

L'introduction de la représentation proportionnelle en Belgique n'est pas le produit spontané du travail législatif, elle ne résulte pas d'un caprice passager du législateur. C'est au contraire une réforme préparée de longue date et rendue nécessaire par le fonctionnement d'un procédé électoral défectueux, réforme dont le triomphe est dû aux efforts intelligents et persévérants de chauds partisans dont le zèle infatigable, durant vingt années, ne s'est rebuté devant aucun obstacle.

Indiquer les causes de l'introduction de la représentation proportionnelle en Belgique, retracer rapidement l'histoire du mouvement proportionnaliste dans ce pays, tel sera l'objet des deux premiers chapitres de cette étude. Dans le troisième nous exposerons le mécanisme de la représentation proportionnelle d'après les lois belges du 12 septembre 1895 et du 29 décembre 1899. Dans le dernier chapitre, enfin, nous essaierons de dégager la valeur politique de notre réforme, en nous aidant de l'expérience des faits en Belgique.

1^{re} CAUSE. — *Fonctionnement du procédé électoral majoritaire.*

La cause principale de l'introduction de la représentation proportionnelle en Belgique réside dans le mauvais fonctionnement du régime majoritaire ; le code électoral belge (1), consacrant le système invariablement suivi jusqu'alors en Belgique, attribuait dans chaque collège électoral tous les sièges vacants aux candidats qui avaient obtenu plus de la moitié des suffrages valables (2). Les sièges qui n'avaient pas été attribués à la majorité absolue étaient, dans un deuxième tour de scrutin, répartis à la majorité relative entre les candidats admis au ballottage (3).

Or, ce sont précisément les mauvais résultats engendrés par le fonctionnement de ce système dans lequel « la moitié plus un est tout, et rien la moitié moins un (4) », qui ont fait sentir la nécessité d'appliquer aux élections une loi électorale moins injuste.

Il importe donc de dénoncer les vices du système majoritaire, d'indiquer les maux qu'il avait causés en Belgique. Nous pourrons ainsi, lorsque nous jugerons

(1) Remanié en 1894.

(2) A. Delcroix, *Commentaire de la loi du 29 décembre 1899*. Bruxelles, 1900, p. 41.

(3) En Belgique n'étaient admises au ballottage que les deux listes les plus favorisées.

(4) J. P. Laffitte, *Le suffrage universel et le régime parlementaire*. Paris, 1888, p. 87. V. *Lettres d'un parlementaire*. Paris, 1894. Lettre du 8 juillet 1893.

les effets de l'introduction de la représentation proportionnelle dans ce pays, apprécier par comparaison les bienfaits engendrés par cette heureuse réforme.

1° *Le procédé majoritaire fausse les résultats du scrutin. Il est contraire à la sincérité du régime représentatif.*

A. — En effet, ce système exagère les droits des majorités. C'est là une conséquence inévitable de son fonctionnement. Comme dans chaque circonscription tous les sièges sont donnés à la majorité, il suffit qu'un parti obtienne la moitié plus un des suffrages pour qu'il accapare la totalité des mandats. Si l'on envisage le résultat des élections dans l'ensemble du pays, on voit qu'une fraction politique de la nation, bien qu'elle ne possède que quelques voix de majorité, peut emporter un nombre considérable de sièges, quelquefois même la totalité. Par suite, des minorités, souvent très importantes, votent sans aucun effet ; des millions d'électeurs n'exercent aucune influence sur le gouvernement du pays. Les organes de l'État sont nommés sans eux, on peut même dire contre eux. « Leur droit de vote devient aussi stérile, que s'ils étaient frappés d'une incapacité légale (1). » « C'est, dit M. Larnaude, une majorité peut-être insignifiante, peut-être factice, qui seule pendant quelques années sera l'organe de l'État ! Et la minorité peut être composée des éléments les plus importants

(1) *Contra* : Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique, histoire d'une réforme*, Bruxelles-Paris, 1900, p. 3.

de l'Etat, on ne lui donnera pas même un os à ronger (1). »

C'est bien en effet ce que nous voyons se produire en Belgique, où l'injustice était poussée aussi loin que possible par suite du fonctionnement du scrutin de liste, qui envoie au Parlement des majorités compactes et empêche les compensations de se produire.

A chaque scrutin une majorité de quelques voix emportait la presque totalité des sièges.

On nous pardonnera l'exposé de quelques chiffres, car rien ne saurait parler plus éloquemment contre l'iniquité du procédé électoral majoritaire.

En 1876, il y avait 63 sièges à répartir. Les libéraux avec 20.723 voix eussent dû en obtenir 30, et les catholiques avec 23.489 voix avaient droit à 33, or les catholiques se voient attribuer 42 sièges contre 21 aux libéraux.

En 1882 ce sont les libéraux qui sont avantagés. 22.453 voix leur permettent d'obtenir 50 sièges, alors que les catholiques avec 21.673 n'en obtiennent que 19. Un chiffre minime de suffrages, a donc décidé du sort de 31 sièges !

Enfin, comme si « la machine était affolée », on voit aux élections de 1884 se produire un écart encore plus

(1) Larnaude, Préface de l'ouvrage de M. Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, p. XI. V. en ce sens : M. Vernes, *La représentation proportionnelle. Recueil pour l'étude de la représentation proportionnelle*, p. X (introduction).

considérable, mais cette fois, il est tout à l'avantage de la droite. Il s'agissait de répartir 79 sièges. Or, les catholiques avec 36.080 voix en obtiennent 77, et les libéraux avec 23.117 voix en obtiennent... 2...

Jules de Smedt qualifiait du nom d' « énormité » un semblable résultat (1). Le parti libéral fut anéanti à partir de ce moment. Il ne devait plus se relever de cet échec, et, bien que possédant dans le pays un nombre considérable de partisans, il resta à peu près exclu de toute participation à la gestion des affaires publiques.

Les élections de 1886-88 et 90 donnèrent des résultats qui ne le cédaient en rien à l'invraisemblance des précédents. C'est à la suite des élections de 1886 que Eudore Pirmez intitulait « une montre détraquée » un article célèbre où il mettait à nu les vices du système majoritaire (2).

C'est en vain que la constitution révisée en 1893 avait proclamé le suffrage universel, en accordant le droit de vote à tous les citoyens âgés de 25 ans accomplis (3); par l'application du procédé majoritaire, des milliers de citoyens étaient néanmoins écartés du scrutin. Les libéraux restaient toujours sans représentation sérieuse.

Par suite de cette exclusion des minorités, des inté-

(1) J. de Smedt, *Données de statistique réelle. Revue mensuelle*, Bruxelles, 1891, p. 159.

(2) V. *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1891, p. 160.

(3) Article 47.

rêts très importants n'avaient aucun défenseur au Parlement. C'est en vain qu'on y eût cherché, durant la dernière législature, des hommes pouvant soutenir les intérêts de la grande industrie à laquelle la Belgique doit une si grosse part de sa prospérité. Le *Précurseur* d'Anvers s'en plaignait le 31 mars 1899 : « La Chambre, disait-il, a commencé la discussion du projet de loi sur le contrat de travail, et bientôt après, elle sera saisie du projet de loi sur la réparation des accidents.... Or par suite du système majoritaire, il se fait que précisément l'industrie n'est pour ainsi dire pas représentée au Parlement. » Il en concluait que les partisans de l'interventionnisme allaient « avoir la partie belle » et « se trouver à l'aise ».

Toutefois, en réponse à ces critiques, les partisans du système majoritaire n'avaient pas manqué de faire remarquer qu'en fait, des compensations pouvaient se produire, soit dans l'espace, soit dans le temps. Si un parti était battu dans telle circonscription, il pouvait être victorieux dans telle autre. S'il était aujourd'hui victime d'une injustice, la même injustice pouvait demain tourner à son avantage. Nombre d'auteurs soutenaient que, si les libéraux de Gand et d'Anvers n'avaient pas de députés, ceux de Liège les représentaient, et que M. Bara, l'un des chefs du parti libéral, et ses collè-

(1) V. l'incohérence des résultats des scrutins depuis la revision de la constitution : Nyssens, *Réforme sociale*, 15 juillet 1898, p. 45.

gues du Tournaisis défendaient leurs intérêts (1).

On obtient ainsi, disait-on, par voie de compensation une représentation de tous les partis. « Le suffrage universel, disait Frère Orban, produit naturellement cette compensation (2). »

La thèse, bien qu'ingénieuse en apparence, n'avait cependant pas été tenue pour bien convaincante :

1° D'abord, répliquaient les partisans de la représentation proportionnelle, c'est une bien maigre consolation pour les électeurs battus dans une circonscription de voir leurs coréligionnaires politiques triompher à l'autre bout du pays.

Le libéral de Gand, qui a un juste grief à faire valoir, se trouvera-t-il en effet suffisamment représenté par les libéraux de Tournai ou de Liège (3)? « Est-ce qu'un homme qu'on dépouille de son bien n'est pas fondé à se plaindre? Est-ce qu'il est moins volé parce que son voisin est volé comme lui? (4). » Nous ne sommes pas

(1) Mommaert, *La représentation vraie et la revision*, Bruxelles, 1891, ap. *Revue mensuelle*, 1891, p. 35, expose et réfute cet argument.

(2) Frère Orban, *La revision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 144. C'est l'avis des principaux adversaires de la représentation proportionnelle. Pour M. Ducrocq, « il est rare qu'une minorité formant un groupe sérieux dans le pays ne soit pas représentée au Parlement », *Droit administratif*, t. III, p. 50-51. Dans le même sens : Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 670 ; Villey, *Législation électorale comparée*, p. 125.

(3) Mommaert, *op. cit.*, p. 35.

(4) Jules de Smedt, *Données de statistique réelle*, *Revue mensuelle*, 1891, p. 160.

de l'avis de M. Rosseuw qui se trouvait satisfait pour cette raison que, si les catholiques avaient été exclus des députations de Bruxelles, de Liège et de Mons, les libéraux par contre n'avaient fait passer aucun de leurs candidats à Gand, Malines, Louvain, etc. (1).

De même, ce devait être une bien vague satisfaction pour un parti battu de se dire : « un jour viendra où nous serons majorité, et où nous pourrons battre nos adversaires à notre tour ». Car, d'abord ce jour pouvait très bien ne pas venir, et en attendant, les minorités étaient soumises à l'omnipotence de la majorité, sans pouvoir élever la voix dans le Parlement. « Ce qui nous importe, a fait très justement remarquer M. Goblet d'Alviella, c'est que nos vues soient représentées immédiatement, et non quand nos adversaires auront eu, pendant une période indéfinie, le champ libre pour abuser d'un pouvoir sans contrôle. L'alternance périodique de deux despotismes n'est pas la liberté : deux iniquités en sens contraire ne créent pas la justice (2). »

2^o Même en fait très souvent, la compensation prédite par les partisans du système majoritaire ne se produisait pas, n'était pas engendrée « naturellement » par le suffrage universel, comme le croyait Frère Orban. Contrairement à ce qu'en pensait M. Woeste, l'éminent

(1) *Annales parlementaires*, Ch. représentants, 30 mai 1893, p. 1544.

(2) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, p. 7.

député d'Alost et adversaire acharné de notre réforme, les injustices étaient autant dans la réalité que dans les apparences. « En réalité, disait J. de Smedt, il peut n'y avoir aucune compensation ainsi que le prouvent les résultats de 1884, où chaque voix catholique a eu un effet utile 19 fois plus grand, que celui de chaque voix libérale. »

De même aux élections de 1898, le parti libéral conservateur n'avait pas obtenu un seul élu, où donc était pour lui la compensation (1). Tantôt écrasés par les socialistes, tantôt par les catholiques, les libéraux étaient privés de toute représentation sérieuse (2). Leurs adversaires politiques eux-mêmes déploraient cet état de choses. M. Van den Heuvel, membre du cabinet belge, dans un discours prononcé à la Chambre le 27 septembre 1899 constatait que le parti libéral avait presque complètement disparu du Parlement. L'éminent ministre ajoutait : « Ce parti a de lointaines traditions dans notre histoire ; quoique je l'aie combattu, que je réprouve ses principes directement, et que je croie hautement regrettables les procédés auxquels il a eu recours plusieurs fois, je manquerais, me semble-t-il, à l'honnêteté parlementaire, si je ne reconnaissais

(1) Mommaert, *Le régime électoral en Belgique et à l'étranger*, Bruxelles, 1899, p. 8.

(2) Cf. Maurice Vauthier, *La crise du libéralisme en Belgique*, *Revue de Paris*, 15 mai 1898, p. 556.

qu'il a plusieurs fois, non sans honneur, gouverné les affaires en Belgique (1). »

L'anéantissement d'un parti politique important, voilà donc où conduisait en Belgique le système électoral du tout à la majorité !

B. — Mais le système majoritaire y avait aussi produit un résultat inverse, car il n'est pas plus propre à assurer le respect des droits des majorités que celui des droits des minorités (2). Il peut engendrer en effet cette étrange conséquence, de donner dans le Parlement la majorité des sièges à la minorité des votants. Il suffit pour cela qu'un parti triomphe dans certaines circonscriptions à une très faible majorité, et que dans les autres il soit battu à la presque unanimité.

Soit, en effet, cinq circonscriptions possédant 4.000 électeurs chacune : dix sièges sont à répartir.

Dans trois circonscriptions, les libéraux triomphent avec 550 voix, ce qui leur donne six sièges. Dans les deux autres, les catholiques l'emportent avec 900 voix.

Les libéraux, avec 1.850 voix, ont donc obtenu six

(1) Apud *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1899, p. 273. Dans le même sens : A. Nerinx, *Le suffrage universel, le vote plural et la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1900, p. 24. V. *Revue mensuelle*, Bruxelles, *La meilleure sauvegarde*, p. 80, 1899. V. aussi les doléances des membres du parti libéral : notamment ; Goblet d'Alviella, *La crise politique et le mouvement des partis en Belgique. Revue bleue* du 4 mars 1899.

(2) *Speech of J. Stuart Mill delivered, etc.*, 14. « Thus the present system, is no more just to majorities, than to minorities. »

sièges, et les catholiques avec 3.150 n'en ont eu que quatre !

Le même résultat peut se produire par suite de l'institution du ballottage, lorsque, dans plusieurs collèges électoraux, la totalité des sièges est donnée au parti qui n'a obtenu que la majorité relative.

Quelque invraisemblables que puissent paraître ces résultats, ils sont pourtant vrais. Ce ne sont pas là de pures hypothèses inventées pour les besoins de la cause, mais de vraies réalités. « Non seulement cela est possible, disait J. de Smedt, mais la grande majorité actuelle de cette Chambre est issue de la plus petite fraction des électeurs ayant pris part aux élections de 1864 (1). »

L'exposé de quelques chiffres nous montrera surabondamment que souvent en Belgique une minorité de votants avait obtenu la majorité des sièges au Parlement (2).

En 1862, 105.800 votes libéraux n'ont pu obtenir que 24 élus alors que 38.800 votes catholiques en ont eu 34 (3).

En 1878, les catholiques avec 44.325 suffrages ne se

(1) *Annales parlementaires*, Chambre des représentants, 1865-66, 21 mars 1866, p. 835 et suiv.

(2) Il en est de même en Angleterre, aux Etats-Unis, etc. V. Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, Bruxelles, 1900, p. 5.

(3) Exemple tiré de la *Revue de Belgique*, juin 1891.

voient attribuer que 39 élus, et les libéraux avec 41.093 en obtiennent 68.

En 1880, les libéraux obtiennent 22.222 voix, les catholiques 20.979, ce qui sur 66 sièges devait donner 2 sièges de majorité aux libéraux ; or, résultat inouï, les catholiques se voient attribuer 40 sièges alors que les libéraux n'en reçoivent que 26 (1).

Tant qu'aux élections belges les catholiques et les libéraux furent seuls en présence, il arrivait le plus souvent que dans chaque circonscription celui des deux partis qui l'emportait avait bien la majorité. Mais lorsqu'à la suite de la revision de la constitution qui introduisit le suffrage universel, le parti socialiste entra en lice, il se fit que, dans presque tous les collèges électoraux, aucun des partis en présence n'avait la majorité absolue. Force était donc de donner tous les mandats au parti qui avait le plus grand nombre de voix, mais qui cependant ne représentait que la minorité des votants. A partir de ce moment les divagations du procédé majoritaire devinrent de plus en plus intolérables. Aux élections de 1894 le parti catholique bien qu'en minorité dans le corps électoral avait obtenu une majorité considérable. Mais l'injustice fut encore aggravée aux deux scrutins suivants. En 1896 et 1898 les catholiques avaient perdu des voix dans le corps électoral, et pour-

(1) V. pour la France les statistiques de M. V. Turquan, *Recueil de la Société pour étude de la représentation proportionnelle*, cartes en couleurs à la fin du volume.

tant ils voyaient leur majorité passer de 57 sièges à 70 et à 72 (1) !

Aussi, avec les inexactitudes d'un pareil système électoral, ne faut-il pas s'étonner d'avoir vu la Belgique assister à ce spectacle bizarre : les électeurs d'une même circonscription envoyant au Sénat les candidats d'un parti, et à la Chambre, les représentants d'un autre parti.

Ainsi, le 10 juin 1884, à Bruxelles, les électeurs libéraux avec 7.924 voix n'obtiennent pas un seul élu à la Chambre des représentants. Mais un mois plus tard, le 15 juillet, aux élections sénatoriales ils emportent la totalité de la députation (2).

Dès lors quelle confiance avoir dans un procédé électoral qui se permet de telles fantaisies, qui, comme le disait Siéyès, peut constituer « une assemblée à l'envers » ? « Quand une montre, disait, Eud. Pirmez, tantôt retarde et tantôt avance de quelques heures, elle ne nous apprend plus rien de l'heure qu'il est et on arrive même à ne plus savoir à un moment donné si elle est en retard ou en avance. »

Une pareille altération de la représentation nationale

(1) V. Van der Velde, *Les élections en Belgique. Revue socialiste*, juillet 1898, p. 2 et suiv. Les catholiques en 1898 avaient obtenu 112 sièges, les socialistes 28, les radicaux 12, les libéraux : aucun. V. Goblet d'Alviella, *Les ballottages et la morale de nos dernières élections. Revue mensuelle*, Bruxelles, 1899, p. 17 ; Lorand, *Revue politique et parlementaire*, 10 février 1897.

(2) Mommaert, *La représentation vraie et la revision*, ap. *Revue mensuelle*, 1891, p. 33.

peut arriver à mettre les destinées du pays entre les mains d'une minorité.

Si l'on veut bien se reporter aux deux hypothèses qui viennent de faire l'objet des développements précédents, on se rendra facilement compte qu'une décision puisse être prise dans le Parlement par une majorité qui n'est l'élue que de la minorité du corps électoral.

En effet, dans le premier cas, celui où la majorité absorbe à elle seule, à peu près tous les sièges, une décision prise dans le Parlement à quelques voix de majorité seulement n'est l'expression de la volonté que de la majorité de la majorité, c'est-à-dire, d'un peu plus de $\frac{1}{4}$ du corps électoral. « L'arithmétique la plus élémentaire, dit M. Ernest Naville, enseigne que la moitié de la moitié c'est le quart (1). »

D'autre part dans le second cas, c'est-à-dire lorsque la minorité du corps électoral possède la majorité dans le Parlement, il est bien clair que la décision qui liera toute la nation pourra n'être prise que par cette même majorité qui n'est l'élue que d'une minorité d'électeurs.

Ainsi en Belgique, les Chambres de 1898, « représentant la nation à rebours de ses tendances véritables, malgré elle et contrairement à ses aspirations, ont voté la loi de 1879 sur l'enseignement primaire » (2). Cette loi établit la laïcité de l'enseignement. Or, il est certain

(1) Naville, *Questionnaire pour la représentation proportionnelle*, Genève, 1900, p. 20.

(2) Momnaert, *op. cit.*, *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1891, p. 44.

qu'elle était contraire au vœu de la majorité de la nation composée de catholiques avérés (1).

Devant l'iniquité évidente de ces résultats, la grande majorité des auteurs, des publicistes et des hommes politiques, à quelque parti qu'ils appartenissent, demandaient l'introduction dans la législation électorale d'un procédé moins injuste, d'un système qui permit d'opérer proportionnellement la répartition des mandats législatifs entre les différents partis.

M. Woeste lui-même, que la représentation proportionnelle comptait parmi ses plus redoutables adversaires, avait laissé échapper cet aveu : « Si l'on demande : N'est-il pas juste que la majorité et la minorité aient dans chaque arrondissement un nombre de sièges proportionné à leurs forces respectives ? Il serait difficile de résoudre une telle question négativement (2). »

L'Association Réformiste belge pour la représentation proportionnelle s'était donné comme objectif de réaliser le programme suivant :

Le *pouvoir* à la majorité réelle du pays. Le *contrôle* aux minorités, une *représentation exacte* de tous les groupes *sérieux* du corps électoral.

(1) Rien ne montre mieux que le referendum dans les pays où il fonctionne, combien les décisions prises par une majorité parlementaire qui n'est l'élue que de la minorité du pays peuvent se trouver en désaccord avec les vœux et les tendances véritables de la nation. V. notamment en Suisse Ern. Naville, *Questionnaire*, p. 21 et 22 ; aux Etats-Unis : Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, p. 418 et 419, t. 1^{er}.

(2) *Revue générale* (Bruxelles), novembre 1886, p. 647.

Mais le système du tout à la majorité, parce qu'il altérerait la sincérité du régime représentatif produisait de nombreux inconvénients que les partisans de la représentation proportionnelle ne manquaient pas de signaler.

Dans certaines circonscriptions il devenait une cause de troubles, un élément artificiel de luttes. Dans d'autres, il engendrait l'apathie et la mort politique.

2° Le système majoritaire en effet, suivant les circonstances, avive les passions politiques, ou engendre l'apathie du corps électoral.

Dans les circonscriptions où les partis en présence sont à peu près d'égale force, ainsi que cela avait lieu à Bruxelles et dans quelques grands centres du pays Wallon, quelques voix souvent suffisent pour donner à un parti la majorité absolue, et lui permettre d'accaparer tous les mandats. Dès lors, on conçoit qu'il faille par tous les moyens possibles se concilier ces quelques voix desquelles dépend le sort de l'élection. L'enjeu est considérable ; il ne s'agit pas pour un parti de gagner ou de perdre un ou deux sièges. Il y va de sa vie ou de sa mort. « Le régime actuel, dit avec vérité M. Desjardins, est essentiellement un régime de combat... Quand il s'agit de vaincre ou de mourir, on prend, j'allais dire, on ramasse les armes où on les trouve. On garde peu de scrupules, peu de modération dans l'emploi des moyens. Chaque fraude, chaque violence suscitent des récriminations passionnées et paraissent légitimer des

représailles... (1). » C'est une lutte préparée de longue main, c'est un travail de tous les jours. Il faut inscrire sur les listes les électeurs amis, et rayer les adversaires. « Il y a pour cela, disait M. Mommaert, secrétaire de l'Association réformiste, des bureaux de contentieux, véritables fabriques électorales, où des hommes de talent triturent les listes d'électeurs (2). » Puis les armées étant constituées de part et d'autre, il s'agit à tout prix d'obtenir la majorité, sans laquelle on ne peut rien.

La corruption est un moyen efficace d'atteindre ce but. Il ne dépend souvent que de quelques voix pour faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre. La tentation est grande de les acheter. La chose est facile, le résultat pratique est considérable. « Il n'y a pas de promesses, de calomnies, de corruptions, qui ne soient mises en jeu pour capturer les suffrages, surtout quand le prix de la victoire n'est pas seulement la possession de la députation, mais encore peut-être la conquête du pouvoir (3). » « L'empire romain, disait Eud. Pirmez en 1883, n'a jamais été plus facile à acheter que le gouvernement de la Belgique ne l'est aujourd'hui (4). » « Qui ne se rappelle, disait M. le sénateur Limpens, les scènes

(1) Desjardins, *La liberté politique dans l'Etat moderne*, Paris, 1894, p. 249.

(2) Mommaert, *La Représentation vraie et la revision*. Revue mensuelle, Bruxelles, 1891, p. 23.

(3) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, p. 7.

(4) *Revue de Belgique*, 13 janvier 1883.

scandaleuses dont nous avons été témoins aux jours d'élection : Les électeurs embrigadés, conduits militairement au scrutin, obligés de voter à billet ouvert, de montrer leur billet à un contrôleur avant de le déposer dans l'urne ; puis la vengeance contre ceux qui avaient osé émettre librement le vote que leur dictait leur conscience (1). »

Il faut voir dans l'intensité de la corruption en Belgique le principal motif de la loi de 1877, dont le but est d'assurer scrupuleusement le secret du vote et de réprimer avec une grande sévérité, les fraudes électorales.

M. le Baron Surmont de Volsberghe, sénateur, s'exprimait ainsi au sujet de la représentation proportionnelle : « Je saluerai avec bonheur le jour où elle sera présentée, car je suis convaincu avec beaucoup d'autres esprits qu'elle amènera une ère de paix et de tranquillité. Si depuis longtemps les opinions avaient été représentées proportionnellement, nous n'aurions pas vu cette acuité des luttes qui nous divisent, cette démarcation si profonde qui existe aujourd'hui jusque dans les plus petites communes et jusque dans les administrations qui devraient être les plus indifférentes à la vie politique (2). »

(1) *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1890, p. 3.

(2) *Annales parlementaires*, 1882-83, Sénat, p. 366. V. au sujet des plaintes contre l'intensité des luttes électorales en Belgique : Mommaert, *op. cit. Revue mensuelle*, 1891, p. 23 ; De Smet de Naeyer, *Doc.*

Mais si, dans certaines contrées, le système majoritaire avait été un élément de discorde et avait surexcité artificiellement les passions, dans d'autres, il avait anéanti l'activité politique. Dans les collèges électoraux où il existe une grande disproportion de forces entre les partis, les minorités qui sont assurées de leur échec abandonnent la lutte. Un grand nombre d'électeurs, qui se savent battus à l'avance, sont peu disposés à se déranger pour aller chercher une défaite. Le système majoritaire devient ainsi une cause de nombreuses abstentions. Beaucoup d'électeurs se tiennent le raisonnement suivant : « A quoi bon me déranger ? Le candidat pour lequel je voterais est battu d'avance (1). »

Sans doute, on s'abstient pour d'autres causes, par négligence, par caprice, l'été parce que « le ciel est bleu », l'hiver parce qu'il fait meilleur « rester frileusement au coin du feu (2) ». Mais c'est l'exception ; les électeurs en général ne sont pas des « rois fainéants ». « Je ne demanderais pas mieux, disait Francisque Sarcey, d'exercer mon dix-millionième de souveraineté, en déposant mon bulletin dans la boîte à suffrages. Mais je souhaiterais qu'il pesât au moins la valeur d'un dix-millionième, et les choses sont arrangées de telle sorte qu'il ne pèse rien du tout (3). »

parlementaires, Chamb. des repr., 1892-93, p. 145 ; E. de Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, Paris, 1891, t. II, p. 56, etc., etc.

(1) Laffitte, *Lettres d'un parlementaire*, Paris, 1894. Lettre du 22 avril 1893.

(2) F. Sarcey, *Annales polit. et litt.*, 25 juin 1893, p. 402.

(3) Sarcey, *loc. cit.*, p. 403.

Par suite, dans les circonscriptions où les minorités se tiennent à l'écart, les élections se font dans un silence profond. Il y règne une « paix néfaste (1) », une véritable « apathie politique (2) ».

En Belgique, dans nombre de districts des Flandres, les catholiques possédaient une majorité considérable et étaient sûrs du succès. Aussi les libéraux s'étaient-ils peu à peu retirés, et avaient-ils renoncé à la lutte. Les élections s'y faisaient « dans la paix et le silence qui enveloppent les tombeaux (3) ».

3° On accusait aussi en Belgique le système majoritaire de provoquer l'*instabilité parlementaire*, d'être la cause de l'absence d'esprit de suite dans la conduite des affaires publiques.

En effet, disait-on, sous un régime où dans chaque collège électoral la moitié plus un des suffrages obtient tous les mandats, il suffit souvent d'un très faible déplacement de voix dans l'ensemble du pays pour changer de mains le gouvernement.

Nous avons déjà vu comment aux élections le scrutin avantageait tour à tour les catholiques ou les libéraux. On a pu se rendre compte de ces soubresauts, de ces « étranges renversements de vapeur ». Il serait facile de citer encore d'autres faits bien caractéristiques :

(1) Mommaert, *op. cit.*, apud *Revue mensuelle*, 1891, p. 26.

(2) De Smet de Naeyer, *Doc. parl.*, Ch. des représentants, 1892-93, p. 145.

(3) M. E. Goffin au Conseil Provincial du Brabant, ap. *Revue mensuelle*, 1895, p. 123.

Après les élections de 1892, le parti catholique possédait à la Chambre une majorité de 32 voix. Or pour lui faire perdre 17 sièges, et par conséquent pour faire passer la majorité et le pouvoir aux libéraux, il eût suffi de changer les votes suivants :

200 électeurs à Anvers ;

80 à Nivelles ;

20 à Virton ;

15 à Ath ;

10 à Huy.

Au total 325 voix dont le déplacement pouvait tout bouleverser de fond en comble (1).

« Le scrutin de liste majoritaire, disait Eud. Pirmez, fausse la balance électorale ; il en fait monter et descendre les plateaux par un gramme en excès comme par un kilo (2). »

Ce qui rendait en Belgique le danger plus grave que partout ailleurs c'était l'existence de grands arrondissements où les masses flottantes avaient pris une influence anormale (3) : Bruxelles, à la veille de l'introduction de la représentation proportionnelle, disposait de 18 sièges, soit 1/7 de la députation totale de la Belgique ; le nombre de ses représentants était aussi fort

(1) Mommaert, *La sincérité du régime représentatif*, Bruxelles, 1894, p. 69.

(2) Discours de M. Van den Heuvel prononcé à la Chambre des représentants, le 27 septembre 1899, *Revue mensuelle*, 1899, p. 272.

(3) Rapport de M. de Trooz, sur le projet de loi appliquant la représentation proportionnelle aux élections législatives, provinciales etc. Document 217, *Chambre des représentants*, 21 juin 1899, p. 3.

que celui des trois provinces, du Limbourg, de Luxembourg et de Namur réunies. Il suffisait donc d'un revirement du corps électoral bruxellois, « devenu si ondoyant et si divers » (1) pour déplacer une majorité de 18 sièges.

Il n'eût pas été impossible de cette façon que le vote d'un seul homme ait pu déterminer à qui devait appartenir le pouvoir.

A Anvers, après les élections de 1892, il eût suffi de 317 voix pour faire passer les 11 sièges des catholiques aux libéraux. « Il est dangereux en vérité, disait M. le ministre Van den Heuvel, de laisser à certains collègues une influence exorbitante qui, le plus souvent, est aux mains soit de masses flottantes, soit des tiers partis et qui dans tous les cas écrase impitoyablement de fortes minorités (2). » M. Woeste commentant ces données, ajoutait « c'est en effet un des périls les plus manifestes de notre Belgique constitutionnelle, que ces grands collègues qui menacent d'écraser le pays sous le talon de la majorité parfois très faible qu'ils renferment, et je ne contesterai pas que la réforme (la représentation proportionnelle) ne donne une solution à cette situation redoutable (3) ».

4° *Le système majoritaire et l'abaissement du niveau parlementaire.*

(1) *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1893, p. 50.

(2) J. Van den Heuvel, *Contre la généralisation du scrutin uninominal en Belgique*, Bruxelles, 1899, p. 7.

(3) Ch. Woeste, *Vingt ans de polémique*, p. 4.

Enfin, et c'est là un des reproches les plus graves que l'on pouvait faire au procédé majoritaire, le système en vigueur, disait-on, est incapable d'assurer un bon recrutement du personnel parlementaire.

Si l'élection doit avoir pour but d'élire les plus capables et les plus dignes, si « c'est là la meilleure et pour ainsi dire la seule garantie efficace d'un bon gouvernement » (1), que penser d'un procédé électoral qui ne remplit nullement cette condition, qui fait de la démocratie le règne des médiocrités (2)?

Le procédé majoritaire tend en effet à abaisser le niveau parlementaire pour deux raisons :

1° Parce que, n'assurant que la représentation exclusive des majorités, il rend impossible l'élection de tous les hommes de valeur qui appartiennent à la minorité.

« Accorder tout à la majorité, dit M. Saripolos, c'est n'accorder rien à la vertu (3). » « La classe la plus élevée est la moins nombreuse. Etant la minorité, elle est exclue en vertu même du principe majoritaire (4). »

(1) Villey, *Législation électorale comparée* etc., introduction, p. XXI. V. Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 232. « L'électeur ne doit chercher des garanties que dans le caractère de l'élu. En chercher ailleurs, c'est courir après une illusion. »

(2) Le mot « médiocrité » est employé par Schérer, *La démocratie et la France*, Paris, 1884, p. 50.

(3) Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, t. I, p. 477.

(4) Saleilles, *La représentation proportionnelle*, *Revue du droit public*, mai-juin 1898, p. 400. « La voix de la minorité instruite, ne peut pas avoir d'organe du tout dans le corps représentatif. » Stuart-Mill, *Le gouvernement représentatif*, p. 190.

Toutefois sans pousser les choses aussi loin, car la minorité ne renferme pas toute l'élite de la nation, on peut regretter qu'une portion souvent considérable de citoyens éclairés et capables d'exercer sur les destinées de leur pays la plus heureuse influence, soient écartés du scrutin parce qu'ils appartiennent à la minorité.

2° Le procédé du tout à la majorité contribue encore au mauvais recrutement du personnel parlementaire, car il force la majorité elle-même à mal choisir. En effet, comme il faut obtenir à tout prix la majorité pour être représenté, chaque parti est obligé de recruter ses voix dans tous les groupes politiques. Il lui faut rallier des électeurs d'opinions souvent très divergentes et cela au prix de compromissions plus ou moins avouables. Dans ce but il doit bien se garder de toucher aux questions importantes, religieuses, économiques ou autres, il faut rester dans le vague, arborer un programme dépourvu de sens précis (1), exploiter si possible la haine contre ses adversaires, et surtout, si l'on ne veut pas attirer la défiance de la foule, mettre en ligne des candidats de couleur terne et peu connus. « On ne peut mettre en évidence un homme fort, dit Stuart-Mill, parce que, par ce fait qu'il a été longtemps en évidence,

(1) Saleilles, *loc. cit.*, p. 394. « Actuellement de programmes politiques, d'idées générales, d'orientation réfléchie et de discipline, il n'en est pas question. » V. de même L.L. Vauthier, *Les procédés électoraux et le vote cumulatif*, *Revue internationale de sociologie*, avril 1898, p. 270.

une partie ou l'autre du public aurait une objection contre lui (1). »

Enfin on peut ajouter que, à cause des luttes qu'il engendre, le procédé majoritaire tient à l'écart la candidature de nombreuses personnalités. « On ne peut pas toujours exiger d'un citoyen qu'il se livre aux morsures des chiennes d'enfer, et aux outrages des meetings (2). »

En Belgique, depuis longtemps la composition du Parlement laissait à désirer. Mais c'est surtout depuis l'extension du corps électoral, par l'introduction du suffrage universel en 1893, que le mal avait fait des progrès.

« Je ne dirai pas, déclarait déjà en 1895 M. Wiener au conseil provincial du Brabant, que nous vivons actuellement sous le régime des médiocrités, mais je dirai qu'avec le système en vigueur, il est profondément regrettable de voir toutes les têtes de parti, qu'elles s'appellent, Janson, Nothomb, Frère Orban, ou Bara, de voir ces hommes, qui sont l'honneur du pays tout entier, renversés par des compétiteurs que l'on peut classer trop souvent dans le groupe des médiocrités (3). »

(1) Stuart-Mill, *Gouvernement représentatif*, p. 177 ; Bluntschli, *La politique*, p. 284 : « Il éloigne des Chambres nombre d'hommes spécialement capables vus souvent avec défiance par les chefs des partis, et repoussés par les clubs. »

(2) Mommaert, *La représentation vraie et la revision*, *Revue mensuelle*, 1891, p. 28.

(3) Séance du 3 juillet 1895, *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1895, p. 116.

Quelques semaines plus tard, M. Lorand, chef du parti progressiste, s'exprimait sur le même sujet à la Chambre des représentants ; il ajoutait : « l'honorable M. Woeste, dès la rentrée d'octobre, aurait pu reprendre cette place, où nous, ses adversaires proportionnalistes, nous désirions qu'il se trouve toujours parce que nous voulons que nos adversaires, comme nos amis, y aient une place assurée et que le parlement belge ne se voie plus exposé à être privé de leurs lumières et de leur expérience (1). »

Enfin M. Goblet d'Alviella parlant de la composition de la Chambre avant l'introduction de la représentation proportionnelle disait : « On n'aurait pu rêver un parlement inférieur à la dernière législature dont nous a gratifiés le régime majoritaire. » L'éminent sénateur libéral ajoutait : « Il suffit pour s'en convaincre de lire les oraisons funèbres qu'ont prononcées sur sa tombe les journaux de tous partis (2). »

A quelque point de vue que l'on se place, on voit donc que le système majoritaire en Belgique avait été la source de nombreux maux. Chaque jour la nécessité d'une réforme se faisait sentir plus vive. La loi de la majorité y était tenue comme « un paradoxe politi-

(1) Séance du 26 août 1895, *Annales parlementaires, Ch. des repr.*, p. 2860 ; Cf. Nyssens, *Le mouvement politique et social en Belgique depuis 40 ans, Réforme sociale*, 1^{er} juillet 1895.

(2) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, Bruxelles, 1900, p. 158.

que (1) » dont il faut réduire l'application au strict minimum. Que la règle de la majorité, disait-on, soit appliquée aux décisions, rien de plus juste. Comme l'unanimité est impossible à obtenir en fait, il faut bien s'en remettre à la volonté du plus grand nombre; comme on ne peut peser les voix, il faut les compter; mais les élections doivent être régies par le principe de la proportionnalité. « Donner tout aux uns et ne laisser rien aux autres, sera toujours une injustice quand une répartition est possible (2). »

Le « procédé barbare (3) » du tout à la majorité, doit donc être considéré comme la cause profonde et primordiale de la réforme qui a introduit dans la législation électorale belge le principe de la représentation proportionnelle.

Mais d'autres raisons avaient encore accru les incon-

(1) Van der Smissen, *La représentation proportionnelle et les élections générales de mai 1900*, *Annales des sciences politiques*, 1900, p. 512.

(2) Mommaert, *La représentation vraie et la revision*, ap. *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1891, p. 6. V. pour la distinction de la décision et de l'élection : Campagnole, *De la représentation proportionnelle dans un gouvernement représentatif*, Toulouse, 1885, p. 19 et suiv., ch. II; Fouillée, *La propriété sociale et la démocratie*, Paris, 1884 « Un cerveau ne peut pas se décider pour deux choses contraires à la fois, mais il peut et il doit délibérer sur les contraires », p. 179. V. aussi, p. 172 et 177.

(3) Le mot est de Victor Considérant. V. *contra*, Sieyès qui trouve la loi de la majorité une « maxime incontestable ». *Qu'est-ce que le tiers état*, p. 197 et M. Esmein : « La loi de la majorité est une de ces idées simples qui se font accepter d'emblée ». *Dr. constitut.*, p. 180. V. Ducrocq, *Dr. administrat.*, t. III, p. 50.

vénients du système majoritaire, et par suite rendaient plus urgente l'application de la représentation proportionnelle.

C'est la coïncidence des divisions politiques avec les divisions de races et de langage, et l'institution du vote plural et du vote obligatoire.

2^e CAUSE. — *Coïncidence des divisions politiques avec les divisions de races et de langage.*

Par suite de l'application du procédé majoritaire, la division des partis tendait à s'identifier avec les divisions ethniques et à aviver les luttes entre les deux races qui se partageaient la Belgique, au plus grand préjudice des intérêts généraux de la nation.

Si l'on envisage la Belgique, en se plaçant au point de vue des différences de races et de langage, on voit qu'elle se trouve divisée par une ligne transversale en deux parties assez nettement différenciées. La partie sud, où domine l'élément wallon, et où la langue française est à peu près la seule parlée. La partie nord, presque entièrement composée de Flamands, et où l'on parle la langue flamande.

Or, il est un fait remarquable produit par l'effet du jeu des partis, c'est que, à chaque élection, le pays flamand envoyait au Parlement une députation presque exclusivement composée de catholiques plus ou moins conservateurs : Endore Pirmez disait (1) : « Il n'y a plus

(1) *Eud. Pirmez*, par Alb. Nyssens, p. 174. M. Goblet d'Alviella

à la Chambre pour représenter le libéralisme des Flandres, que mon honorable collègue, M. Steuers, qui est resté après la dévastation du parc libéral entier, comme une plante qu'on laisse pousser en graine. »

Tandis que la Belgique wallonne n'élisait guère que des membres appartenant à l'opposition anticléricale, des libéraux doctrinaires ou progressistes, et des socialistes (1).

D'autre part, et c'est là d'ailleurs un fait que l'on a pu constater dans d'autres pays, le parti catholique recrutait surtout ses adhérents dans les centres ruraux, et les partis avancés au contraire trouvaient leurs partisans dans les grandes villes commerciales ou industrielles.

Or justement, le pays flamand sauf quelques grandes villes, encore Frère Orban disait-il qu'elles étaient « étouffées sous le poids des campagnes voisines » (2), forme une contrée particulièrement agricole, tandis que la Wallonie est un pays essentiellement industriel et minier, où l'élément rural fait presque défaut.

constatait également qu'il ne restait plus qu'un seul arrondissement flamand dont la députation était restée libérale. V. *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1892, p. 344.

(1) Cf. Lorand, *Revue pol. et parlement.*, t. 11, p. 18 : « La division des races et des langues correspond à celle des partis, tous les arrondissements flamands élisent des cléricaux ; dans presque tous les arrondissements wallons sauf l'Ardenne, il y a une majorité anticléricale. »

(2) Frère Orban, *La revision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, préface.

On assistait, sauf naturellement quelques exceptions, à ce spectacle bizarre : le pays divisé en deux fractions opposées :

D'un côté, les Flamands, catholiques et ruraux.

D'autre part, les Wallons, anticléricaux (socialistes-libéraux) et urbains.

Est-ce à dire qu'il n'y avait pas de libéraux et de socialistes dans les Flandres et de catholiques dans le pays wallon, et que, d'autre part, il n'existait pas de catholiques dans les villes, et de libéraux dans les campagnes? Loin de là. Mais ce résultat était dû au système majoritaire qui n'accordait de représentation qu'aux opinions dominantes. Les libéraux du Nord et les catholiques du Midi étaient sacrifiés par sa faute.

Il est à peine besoin de dire combien une telle division du pays en deux camps était funeste aux intérêts du pays.

L'opposition anticléricale recrutée dans le pays wallon devenait l'adversaire systématique des revendications des Flamands, fussent-elles les plus légitimes. Les questions intéressant les villes, le commerce, l'industrie, n'avaient d'écho que chez les libéraux.

Au contraire les catholiques se faisaient les champions des revendications des agrariens les plus farouches et devenaient partisans du protectionnisme. « Une telle situation, écrivait M. Mommaert, rapetisse les débats, avilit les esprits, contraint à tout voir avec partia-

lité, sans hauteur de vues, sans générosité, ni véritable souci des intérêts du pays (1). »

Le distingué secrétaire de l'Association réformiste ajoutait : « On doit écarter à tout prix de nos lois tout ce qui peut aggraver les antipathies naturelles de nos deux races nationales » (2).

M. Van den Heuvel s'exprimait très énergiquement sur ce point : « La politique, n'est-ce pas l'art de tenir compte de tous les intérêts, de trouver d'heureuses combinaisons qui les harmonisent et les concilient ? Or, comment le pays pourrait-il attendre une sage politique et une habile direction des affaires de la part de groupes qui seraient devenus exclusifs en vertu de leur recrutement et des aspirations de leurs troupes (3). »

Enfin d'aucuns allaient même jusqu'à craindre une nouvelle scission dans le pays, analogue à celle qui avait eu lieu en 1830 entre la Belgique et la Hollande.

Il est inutile aussi de dire que le parti catholique n'était que médiocrement flatté de ne plus guère compter à la Chambre que des élus des campagnes, et souffrait

(1) Mommaert, *La représentation vraie et la revision*, *Revue mensuelle*, 1891, p. 18. V. du même, *La sincérité du régime représentatif*, Bruxelles, 1894, p. 20 et suiv.

(2) *La représentation vraie*, etc., *loc. cit.*, p. 49 ; dans le même sens : M. de Smet de Naeyer, Rapport fait à la Chambre des représentants sur la revision de l'article 47, *Documents parlementaires*, session 1892-93, p. 145.

(3) V. Van den Heuvel, *Contre la généralisation du scrutin uninominal*, Gand, 1899, p. 49. Comp. Bara, chef du parti libéral, *Revue mensuelle*, 1892, p. 40 et J. Carlier, ancien représentant, *Un péril à éviter*, *Revue mensuelle*, 1899, p. 43.

d'une situation qui le livrait aux revendications des agrariens conservateurs et le forçait à sacrifier les catholiques modérés.

Ici encore, le remède à la situation devait être recherché dans un système électoral plus équitable, qui permit aux opinions sérieuses d'obtenir une certaine part de représentation. Il fallait qu'il y eût à la Chambre des catholiques wallons et des libéraux flamands, et que tous les libéraux ne fussent pas uniquement élus dans les villes et les catholiques exclusivement cantonnés dans les campagnes (1).

3^e CAUSE. — *Le vote plural et le vote obligatoire.*

Deux institutions, récemment introduites dans la législation électorale belge, le vote plural et le vote obligatoire, rendaient encore plus sensibles les inconvénients du procédé majoritaire.

A. — *Vote plural.*

Le vote plural date de la révision de la constitution (7 septembre 1893). Il a été admis comme tempérament à l'institution du suffrage universel. Il constitue une sorte de solution mixte, de compromis entre la droite,

(1) Comp. Goblet d'Alviella, *Documents parlementaires de Belgique*, Sénat, session extraordinaire de 1892, Doc. 49. V. de même le vœu émis par les associations libérales flamandes se plaignant de la disparition du libéralisme comme parti organisé dans le pays flamand, et demandant que la revision constitutionnelle ne mit pas obstacle dans l'avenir à l'introduction de la représentation proportionnelle (8 avril 1893). V. *Revue mensuelle*, 1893, p. 162.

qui recherchait la base du droit de suffrage dans l'occupation du sol, jointe à un cens considérablement abaissé, et la gauche qui voulait le suffrage universel pur et simple.

Le nouvel article 47 de la Constitution, accorde en effet deux ou trois voix aux pères de famille, aux détenteurs de propriétés urbaines ou rurales, aux petits rentiers et à certains capacitaires (1).

Le vote plural, dans l'esprit de la Constitution, se présentait donc comme une mesure conservatrice destinée à faire contre-poids au nombre, à la foule des électeurs amenés au scrutin par l'extension du droit de suffrage.

Or, faisait-on remarquer en Belgique, cette institution, par suite de l'application du système de tout à la majorité, n'atteint nullement son but.

Sans doute le double et le triple vote avaient réussi à avantager dans certaines villes l'élément bourgeois. Mais, de là à atteindre la majorité il y avait encore bien loin, et ceux auxquels devait profiter le vote plural restaient sans représentation (2).

Bien mieux, il ne faisait que rendre plus cruelles les injustices du procédé majoritaire, car il augmentait le nombre des bulletins sans effet.

Les minorités voyaient s'accroître le nombre de leurs

(1) Cf. Maxime Mauranges, *Le vote plural, son application dans les élections belges*, Paris, 1900.

(2) V. Goblet d'Alviella, *Annales parlem. Ch. des représ.*, 28 avril 1893, session 1892-1893, p. 293.

suffrages, mais elles ne pouvaient en tirer aucun avantage. Leur échec n'en était rendu que plus sensible (1). Aussi voyait-on dans certains districts les adhérents des minorités qui avaient droit à deux ou trois voix plurales ne pas même prendre « la peine de demander que la qualité de double ou de triple électeur leur fût reconnue » (2).

Seul, un procédé électoral assurant la représentation des minorités pouvait permettre au vote plural d'acquiescer sa vraie signification (3).

B. — *Le vote obligatoire.*

Le vote obligatoire, introduit à la même époque, n'avait fait que créer un nouvel embarras. Un grand nombre d'abstentions, avons-nous dit, tirent leur origine de ce fait que beaucoup d'électeurs, par suite de l'application du procédé majoritaire, ne peuvent émettre qu'un vote dépourvu de toute efficacité. Dès lors n'apparaît-il pas comme souverainement odieux d'obliger des citoyens, qui ne votent pas parce qu'ils sont sûrs que leur vote ne servira à rien, ou parce que les candidats en présence n'ont pas leurs sympathies, à voter quand même, à devenir électeurs malgré eux? Car,

(1) Cf. Mommaert, *Le vote plural et la représentation proportionnelle*. *Revue mensuelle*, 1893, p. 163, et *Le régime électoral en Belgique et à l'étranger*, Bruxelles, 1899, p. 3.

(2) J. M. *Le vote plural*. *Revue mensuelle*, 1899, p. 170.

(3) E. Van der Smissen, *La représentation proportionnelle en Belgique, et les élections de mai 1900*, *Ann. des Sciences politiques*, sept 1900, p. 604.

de deux choses l'une : ou bien l'on oblige l'électeur à mettre un bulletin blanc dans l'urne et la cérémonie du vote devient une véritable comédie ; ou bien on l'oblige à donner ses suffrages à un candidat qui lui déplaît et cela devient parfaitement immoral.

Que l'on commence à assurer dans la mesure du possible l'efficacité du vote de tous les électeurs. Et si après cela, mais alors seulement, ceux-ci continuent à s'abstenir par négligence ou par caprice, on pourrait légitimement les obliger à se rendre au scrutin. « Qu'est-ce que le vote obligatoire, quand il n'est pas en même temps le vote utile ? Une vaine corvée et un non-sens (1). » Tout le monde en Belgique était d'accord pour critiquer l'institution du vote obligatoire avec le procédé de tout à la majorité. « Le vote obligatoire sous le système majoritaire, écrit M. Goblet d'Alviella, n'était qu'une absurdité et une injustice de plus (2). »

« Si vous contraignez l'électeur à se présenter devant l'urne, disait M. le ministre Van den Heuvel, vous lui devez cette garantie que son intervention sera efficace et opérante dans toute la mesure du possible (3). »

(1) Mommaert, *Le régime électoral en Belgique*, etc. Bruxelles, 1899, p. 3.

(2) Goblet d'Alviella, *La Rep. prop. en Belgique*, p. 69.

(3) Discours prononcé à la Chambre des représentants le 27 septembre 1899, V. ap. *Revue mensuelle*, 1899, p. 273 ; cf. Jules Carlier, *Progrès ou recul ? Revue mensuelle*, Bruxelles, 1895, p. 62 ; Goblet d'Alviella, *Annales parlementaires*, Sénat, 12 juillet 1893, p. 432 ; Mommaert, *La législation électorale en Belgique et à l'étranger*, Bruxelles, 1899, p. 3 et 4 ; Ch. Benoît, *La crise de l'État moderne*,

En résumé, les vices propres au système majoritaire, joints aux dangers de la division du parti en deux camps, et à l'institution du vote obligatoire et plural menaçaient de faire éclater en Belgique une crise politique aiguë. Les coalitions entre socialistes et libéraux commençaient à jeter la terreur dans les rangs de la droite qui se sentait menacée, tandis que les socialistes profitant de la situation pour faire du bruit autour d'eux, exagéraient à plaisir l'agitation. D'unanimes récriminations s'élevaient contre la législation alors en vigueur. Tout le monde était d'accord pour déclarer impossible le maintien du statu quo. Les plus conservateurs ne pouvaient nier la nécessité d'une réforme. M. Woeste lui-même, si attaché cependant aux traditions majoritaires, l'avait déclaré à la Chambre le 24 janvier 1899 : « Qu'une réforme électorale, disait-il, soit nécessaire dans le pays, c'est ce qui me paraît incontestable ; il n'y a que les aveugles volontaires qui en puissent contester la nécessité (1). »

Nous croyons avoir montré ainsi qu'une réforme électorale était devenue en Belgique absolument inévi-

p. 53 ; J.-P. Laffite, *Revue bleue*, mars 1897, p. 99. « Le vote obligatoire n'est possible qu'avec la représentation des minorités » ; Fr. Sarcey, *Annales politiques et littéraires*, 25 juin 1893 ; Saripolos, *La démocratie et l'élect. proport.*, t. II, p. 338.

(1) Cf. Rapport de M. le sénateur Léger sur le projet de loi relatif à l'application de la représentation proportionnelle, etc., 28 novembre 1899, *Docum.* n° 5 ; Van den Heuvel, *Contre la généralisation du scrutin uninominal*, p. 8 ; Carlier, *Un péril à éviter*, *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1899, p. 39 ; *L'Indépendance belge*, 20 mai 1899, etc., etc.

table, mais nous n'avons pas dit que cette réforme dût être nécessairement la représentation proportionnelle. Et, en effet, si tous étaient d'accord pour déplorer la situation alors en vigueur, tous ne s'entendaient pas sur le remède à employer. Trois solutions étaient proposées :

Les plus nombreux, sans doute, étaient partisans de la représentation proportionnelle.

Mais d'autres formant un groupe sérieux avec lequel il fallait compter demandaient le scrutin uninominal ; ils estimaient que les dangers du régime majoritaire étaient surtout rendus apparents par le fonctionnement du scrutin de liste qui envoyait à la Chambre des majorités compactes. Ils pensaient qu'avec le scrutin uninominal les minorités pourraient obtenir plus facilement quelques compensations. Tel était l'avis de Frère Orban (1), l'ancien chef du parti libéral, et de son successeur M. Bara, de MM. Schollaert, Helleputte, Buls, Vanderkindere, etc.

Enfin, un troisième groupe penchait pour la division des grands collèges électoraux. A sa tête était M. Woeste. « Je n'hésite pas à dire, déclarait le chef du parti catholique, que la solution du système uninominal est la plus rationnelle et je ne voudrais pas, d'une manière absolue, prendre position contre elle... Cependant, le pays par son tempérament s'accommode mal des réformes trop brusques... C'est pourquoi j'incline à penser

(1) Frère Orban toutefois admettait le maintien des grands districts plurinominaux, dans les villes par suite de la difficulté qu'il y aurait eu à les partager.

qu'il suffirait de diviser les cinq plus grands arrondissements (1). »

La représentation proportionnelle.

Le scrutin uninominal.

Le partage des grands districts.

Telles étaient les trois solutions proposées.

Pourquoi la représentation proportionnelle l'emportait-elle ? Pourquoi les deux autres remèdes furent-ils écartés ? Ceci tient à deux raisons : Deux circonstances de fait, particulières à la Belgique, empêchaient l'application de ces deux derniers remèdes et par conséquent rendaient la représentation proportionnelle seule admissible.

A ce titre ces deux circonstances doivent être considérées comme deux autres causes de l'introduction de notre réforme dans la législation électorale belge.

Ce sont : *a*) la densité de la population jointe à l'exiguïté des circonscriptions si l'on eût adopté le scrutin uninominal. — *b*) la difficulté de remanier les divisions électorales du pays.

4^e CAUSE. — La densité de la population et l'exiguïté des circonscriptions électorales.

Le fractionnement des circonscriptions existantes, en petits collèges électoraux élisant chacun un député, telle eût été la première conséquence de l'application du scrutin uninominal en Belgique.

(1) Collèges électoraux de Bruxelles, Anvers, Liège, Gand, Charleroi.

Mais, d'autre part, la tradition constitutionnelle de ce pays veut que le nombre des députés soit toujours tenu en rapport avec le chiffre de la population. Un usage universellement admis exige qu'il y ait en principe un député par 40.000 habitants. Cette disposition, il est vrai, n'est pas contenue dans la constitution. En effet, l'article 49 du pacte fondamental dispose que « le nombre des députés ne peut excéder la proportion de 1 par 40.000 habitants ». Il ne fixe donc pas de minimum. « En fait cependant, d'après une interprétation législative constante, le chiffre de la représentation nationale est calculé sur cette base et augmente en proportion de l'accroissement de la population (1). »

M. Van den Heuvel, après avoir exposé comment cette interprétation traditionnelle de l'article 49 s'était formée, en concluait que c'était là un point acquis, un fait « contre lequel, disait-il, le législateur de l'avenir luttera difficilement (2) ».

Pour cette raison le nombre des députés se trouvait, à la veille de l'introduction de la représentation proportionnelle, porté à 152.

L'application du scrutin uninominal (3) eût donc

(1) Rapp. de M. le Sénateur Léger, séance du 28 novembre 1899, *Docum. parlem.*, n° 3, Sénat.

(2) *Contre la généralisation du scrutin uninominal*, p. 37.

(3) Ne pas confondre le vote uninominal institué par la nouvelle loi électorale belge (29 déc. 1899) avec le scrutin uninominal. Dans le vote uninominal, l'électeur ne dispose que d'une seule voix, mais cette voix peut profiter à plusieurs candidats, à une liste, tandis que

exigé la division de la Belgique en 152 circonscriptions de 40.000 habitants chacune.

Dans tout pays, de telles circonscriptions eussent été très restreintes. Mais si l'on songe que la Belgique est le pays du monde où la population atteint la plus haute densité, on peut se rendre compte des inconvénients qui en fussent résultés.

Souvent en effet, un collège électoral de cette dimension n'aurait représenté qu'un faubourg d'une grande ville, ou seulement deux ou trois gros villages.

On redoutait, non sans raison, de voir les inconvénients propres au scrutin uninominal portés à leur maximum d'intensité.

De nombreux hommes politiques, en particulier M. Van den Heuvel, dans une brochure (1) qui fit beaucoup en faveur de la cause proportionnaliste, signalaient les dangers qu'il y aurait eu à adopter en Belgique le scrutin uninominal.

Il entraîne, disait-on, la diminution de la valeur personnelle des députés ; sous ce système, l'élection n'est plus un choix raisonné des meilleurs, des hommes capables par leurs talents de comprendre et de soutenir les vrais intérêts du pays ; on ne s'inspire que de considérations personnelles (2).

dans le scrutin uninominal l'électeur ne vote que pour un seul candidat, un seul siège étant en jeu dans chaque circonscription.

(1) *Contre la généralisation du scrutin uninominal*, Gand, 1899.

(2) Van den Heuvel, *op. cit.*, p. 39.

Ensuite on montrait le scrutin uninominal comme mettant l'élu sous la dépendance étroite de ses électeurs. « Le scrutin de liste, disait M. Van den Heuvel, fait peut-être incliner le plateau de la balance du côté de l'indépendance ; mais ce n'est là qu'un demi-mal. Le scrutin uninominal le fait pencher au contraire du côté de la dépendance, et avec une telle force, que le député paraît en perdre toute aptitude à s'occuper utilement des questions nationales et qu'il semble n'avoir plus d'autre mission, que la réclamation d'un crédit ou d'un travail de voirie pour sa circonscription (1). »

Mais, ajoutait-on, ces inconvénients seront rendus plus redoutables en Belgique que partout ailleurs par suite de l'exiguïté des circonscriptions. Les influences personnelles dans ces milieux resserrés seront plus à redouter. « Plus difficilement que partout ailleurs les députés s'élèveront jusqu'à la défense des intérêts généraux (2). » Les distances sont courtes en Belgique, et les députés se trouvent vivre en permanence au milieu de leurs électeurs. Ils sont soumis sans relâche à leurs sollicitations. Il n'en est pas de même à l'étranger. Là, beaucoup de circonscriptions sont très éloignées de la capitale où le député est obligé de passer la plus grande partie des sessions.

Il est donc manifeste que, pour ces raisons, l'introduction du scrutin uninominal en Belgique eût été la

(1) *Op. cit.*, p. 41.

(2) *Op. cit.*, p. 42.

source de très graves inconvénients et eût encore aggravé la situation au lieu de l'améliorer.

Mais il est une dernière raison qui venait surenchérir sur la précédente et faire repousser en même temps le partage des grands districts, solution préconisée par M. Woeste, c'est l'opposition qu'eût rencontrée tout projet touchant à l'organisation des circonscriptions.

5^e CAUSE. — *Difficulté de toucher aux circonscriptions électorales existantes.*

L'application du scrutin uninominal, de même que la division des grands arrondissements électoraux, eût naturellement exigé un remaniement des circonscriptions électorales. Il y aurait eu un travail de « dépeçage, et de géographie électorale » (1) assez délicat à effectuer. Or, il est certain qu'en raison du caractère de l'électeur en Belgique, en raison aussi de la répartition des différents partis dans le pays, un tel travail se serait heurté à une quasi-impossibilité. Eudore Pirmez avait mis au défi tout ministère de tenter un remaniement des collèges électoraux.

Les électeurs belges, dont l'éducation politique est très avancée, sont particulièrement compétents en matière de géographie électorale. Ils sont à même de juger en pleine connaissance de cause le parti qui entreprendrait un semblable découpage. « On est si chatouilleux,

(1) Rapport de M. de Trooz à la Chambre des représentants. Séance du 21 juin 1899, *Document* n° 217, p. 4.

dit M. Mommaert, si susceptible, si compétent d'ailleurs chez nous en ces matières, que vraiment, essayer à nouveau de « couper la tarte électorale », comme dit M. Coomans, serait une œuvre pleine de périls. Qu'on se le rappelle : Eudore Pirmez offrait de diviser le pays de manière à assurer avec le système majoritaire, la suprématie définitive de tel ou tel parti, à volonté et au choix (1). » Cette disposition d'esprit des électeurs en Belgique, outre qu'elle tient peut-être à une tendance naturelle de leur caractère, s'explique aussi par de nombreuses combinaisons auxquelles peut donner lieu dans leur pays le découpage des districts électoraux.

Supposons d'abord qu'il s'agisse d'introduire le scrutin uninominal : comment diviser le pays en 152 circonscriptions élisant chacune un député ?

« L'embarras, dit M. Van den Heuvel, vient de ce que nous n'avons en Belgique aucune subdivision territoriale qui soit d'à peu près 40.000 âmes. Nous n'avons pas de districts anciens, traditionnels de ce genre (2). » Dès lors, explique l'éminent professeur à l'université de Louvain, il faudrait ou bien diviser le pays en carrés de 40.000 habitants ou bien se servir d'une division existante en lui faisant subir d'importantes modifications.

La première manière donnerait évidemment une pro-

(1) Mommaert, *Le vote uninominal*. *Revue mensuelle*, 1893, p. 63.

(2) *Contre la généralisation du scrutin uninominal*, Gand, 1899, p. 33.

portion exacte. Mais on s'aperçoit de suite combien la tâche serait difficile. On ne divise pas un pays comme on le ferait d'une carte géographique pour la débiter en morceaux. « Le travail serait si immense, et les facilités d'arbitraire si apparentes, que pas un gouvernement n'oserait probablement entreprendre cette tâche audacieuse et soumettre au parlement un projet absolument neuf de découpage (1). »

On devrait alors faire appel à l'autre procédé et prendre comme base des divisions électorales, le canton judiciaire. Mais il y a 222 cantons, tandis que le nombre des circonscriptions ne devait pas dépasser 152.

De plus ces cantons ont une population très variable (2). Il serait donc nécessaire, tantôt de les diviser pour en faire des arrondissements électoraux distincts, tantôt on devrait grouper des parties de cantons limitrophes. Ici encore on se heurterait au soupçon d'arbitraire. Faudrait-il donner un député à un canton comme celui d'Arlon qui n'atteint que le chiffre de 33.000 âmes ? Faudrait-il en donner deux à Neufchâteau, et à Dixmude dont la population s'élève respectivement à 54.000 et 52.000 habitants ?

De quelque façon que l'on s'y prenne, il y aurait toujours des mécontents, le parti au pouvoir serait toujours soupçonné d'avoir agi au mieux de ses intérêts.

(1) Van den Heuvel, *op. cit.*, p. 33.

(2) Il y en a 5 classes. Les uns n'ont que 33.000 habitants (Arlon). D'autres dépassent 93.000 (chacun des 3 cantons d'Anvers).

Mais d'autre part, qu'il s'agisse d'introduire le scrutin uninominal, ou seulement de diviser les plus grands districts, quelle méthode adoptera-t-on ?

Il y a deux manières de procéder qui peuvent chacune donner des résultats différents et peuvent avantager l'un ou l'autre parti.

Supposons qu'on veuille diviser la circonscription de Bruxelles en plusieurs petits arrondissements.

On pourra, suivant la façon de s'y prendre, faire tourner l'opération à l'avantage des catholiques ou de l'opposition anticléricale. Suivant une première méthode, on peut diviser d'un côté la masse agglomérée, et d'autre côté, la campagne qui est aux abords immédiats de la ville. Par là on favorise les libéraux et les socialistes. Comme ils sont en majorité dans la ville et dans les faubourgs ils y emporteront tous les sièges. Les catholiques ne seront élus que par la population des campagnes. Mais la densité des campagnes étant très faible, eu égard à celle de la ville ils n'obtiendront qu'un très petit nombre de mandats. Le plus grand nombre ira à l'opposition anticléricale (1).

Si au contraire on partageait l'arrondissement en tranches comprenant chacune une partie urbaine et une partie rurale (procédé dit : de la tarte), les catholiques

(1) On obtiendrait ainsi, dit M. Mommaert, 14 radicaux socialistes contre 4 catholiques (*Revue mensuelle*, 1893, p. 71), alors que la représentation proportionnelle a donné 8 catholiques contre 10 opposants.

emporteraient à peu près tous les sièges. Car les minorités catholiques de la ville, jointes aux majorités considérables des électeurs campagnards, constitueraient un groupe suffisant pour empêcher presque dans chaque « tranche » l'opposition anticléricale de percer.

Il pourrait en être ainsi à peu près partout notamment à Louvain, Malines, Gand, etc. *Le journal de Bruges* prévoyant pour l'arrondissement de Louvain l'application de cette deuxième méthode, c'est-à-dire une combinaison devant être favorable aux catholiques, écrivait : « Ce n'était donc pas la ville de Louvain *seule*, qui allait nommer un député *libéral*. Non, c'était le 1^{er} et le 2^e cantons de Louvain, composés chacun d'une *partie urbaine et d'une partie rurale*, qui allaient nommer de part et d'autre un bon *catholique* (1). »

L'Indépendance belge dans une circonstance analogue n'hésitait pas à dire : « Le coup de parti serait tellement scandaleux, que s'il se trouvait une majorité pour le voter, et un pouvoir exécutif pour le sanctionner, ce serait le cas de prédire que les pavés se soulèveraient tout seuls (2). »

On s'explique donc maintenant l'aversion des hommes politiques belges, pour tout projet touchant aux divisions électorales : « La question des circonscriptions électorales donnera lieu à des combinaisons où

(1) *Journal de Bruges*, 17 février 1899 (journal libéral).

(2) *Indépendance belge* (journal libéral), 22 janvier 1894. Article signé : un membre de la législature.

l'esprit de parti se donnera libre carrière », disait Frère Orban (1). Tel était aussi l'avis de MM. Jacobs et Beernaert (2).

Répétons enfin, à titre de conclusion, ces paroles de M. de Smet de Naeyer. L'éminent chef du cabinet actuel s'exprimait ainsi, lors de la revision de la constitution dans un rapport fait sur l'extension du droit de suffrage : « S'il y a un danger réel, à permettre au corps électoral de quelques grands arrondissements d'exercer une influence absolument prépondérante sur la composition des forces respectives des groupes parlementaires, il n'en est pas moins vrai que le remaniement des circonscriptions sera toujours une entreprise délicate devant laquelle il est à craindre que le gouvernement ne recule. Quelque loyauté qu'il y mette, le ministère qui entreprendrait cette tâche n'échapperait pas aux récriminations les plus vives de l'opposition. »

Le fait est, que jusqu'ici aucun gouvernement n'a osé l'entreprendre. Le scrutin uninominal et la division des grands districts furent définitivement écartés. Seule la représentation proportionnelle put rassembler une majorité suffisante.

(1) *La révision de la constitution en Belgique et ses conséquences*, p. 27.

(2) Jacobs, ap. Van den Heuvel, *Contre la généralisation du scrutin uninominal*, p. 12. V. Beernaert, *Revue mensuelle*, 1892, p. 347. J. de Smedt, *Données de statistique réelle. Revue mensuelle*, 1891, p. 166, etc. etc. Cf. aussi : *L'Etoile belge* des 14 avril et 3 juillet 1899. *Le Précurseur* (d'Anvers), 27 mai 1899. *Journal de Mons*, 2 juin 1899 ; etc.

Si nous jetons maintenant un coup d'œil en arrière, nous voyons que les causes principales de l'introduction de la représentation proportionnelle dans la législation électorale belge sont au nombre de cinq :

1° Un procédé électoral défectueux, dont le fonctionnement altérerait la sincérité du régime représentatif ;

2° Les divisions politiques venant se superposer aux divisions de races et de langage ;

3° L'institution du vote plural et du vote obligatoire ;

4° La densité de la population jointe à l'exiguïté des circonscriptions ;

5° La difficulté de toucher aux circonscriptions électorales.

Ces deux dernières causes agissant en ce sens qu'elles empêchaient l'application du scrutin uninominal et la division des grands districts électoraux, et faisaient de la représentation proportionnelle la seule solution admissible.

Cependant, quelque pressantes que fussent les raisons d'adopter en Belgique la représentation proportionnelle, le triomphe de cette réforme se fit longtemps attendre.

Elle eut d'abord contre elle l'indifférence du public, elle dut vaincre la routine, les préjugés, bon nombre de gens s'effrayant « de cet objet nouveau ».

Elle se heurta aussi à l'hostilité des politiciens. Ceux-ci aux prises avec leur intérêt voyaient dans la repré-

sensation proportionnelle la perte possible de leur mandat, et l'affaiblissement de leur parti.

Vingt années d'efforts incessants, de luttes de tous les jours, ne furent pas superflues pour mener à bien l'entreprise, pour assurer le succès d'une réforme qui se recommande pourtant de ces trois idées : paix, justice, vérité !

C'est l'histoire de ces luttes, l'organisation de la propagande proportionnaliste, que nous voudrions exposer dans les développements qui vont suivre.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE EN BELGIQUE.

L'histoire de la représentation proportionnelle en Belgique, outre qu'elle permet de rendre hommage à nos voisins du nord, en particulier à ceux qui consacrèrent une partie de leur activité à assurer le triomphe de notre réforme, peut présenter un certain intérêt, car il est possible d'en tirer quelques indications sur la manière dont doit être organisée la propagande si l'on veut qu'elle porte ses fruits.

C'est d'abord à quelques esprits d'élite qu'il appartient de signaler la réforme, et d'en poser les premiers principes. Mais quelle que soit leur influence personnelle, quels que soient les talents qu'ils déploient dans cette tâche, leur action, parce qu'elle est individuelle, reste nécessairement bornée. Les conceptions les plus heureuses peuvent tomber dans l'oubli faute d'avoir été suffisamment répandues. C'est aux groupements, aux associations fortement organisées qu'incombe la tâche de donner à la question l'ampleur et la notoriété nécessaires. Nous avons bien en France une société pour l'étude de la représentation proportionnelle. Elle compte

d'illustres partisans, et le livre qu'elle a publié est un document de la plus haute importance. C'est là, peut-on dire, que la plupart des proportionnalistes ont trouvé les éléments principaux de leurs écrits. Mais l'action d'une telle société est restée assez restreinte. Son livre, quelle que soit sa valeur scientifique, ne s'adresse pas au public mais aux esprits cultivés. Pratiquement elle n'a pas fait avancer la question et chez nous l'idée de la représentation proportionnelle est encore dans les limbes.

Au contraire, nulle société ne fut plus féconde, ne produisit d'aussi heureux résultats que l'Association réformiste belge. Grâce à l'activité infatigable de ses membres, grâce aux nombreuses brochures qu'elle répandit à profusion dans le public, brochures conçues dans une forme accessible à tous et vendues à un prix minime, à l'aide aussi de la publication périodique et régulière de la revue mensuelle : *la Représentation proportionnelle*, à l'aide enfin de nombreuses conférences suivies souvent d'essais pratiques, elle parvint à rendre la représentation proportionnelle familière à l'opinion publique.

C'est alors seulement, qu'avec quelques chances de succès, plusieurs membres de l'association appartenant en même temps au Parlement portèrent la question devant la tribune des deux Chambres.

M. le comte Goblet d'Alviella, sénateur libéral, et professeur à l'Université de Bruxelles, qui joua un rôle

actif dans la lutte en faveur de la représentation proportionnelle, a, dans une récente brochure (1), retracé fidèlement et avec une grande impartialité l'histoire de notre réforme en Belgique. Nous ne saurions mieux faire que de nous inspirer de cet important travail dans les quelques développements qui vont suivre.

SECTION I. — Période du début. — Organisation
de la propagande.

Celui qui le premier en Belgique prit en main avec autorité la défense de la représentation proportionnelle et parvint à faire quelque bruit autour de cette question, fut J. de Smedt de Borman, député catholique de Furnes.

J. de Smedt qui devait être le premier président de l'Association réformiste pour la représentation proportionnelle, et devait demeurer pendant près de vingt ans « le centre de ralliement » (2) de tous les proportionnalistes, soulevait à la tribune de la Chambre le 21 mars 1866 la question de la « représentation vraie ». Dans son discours, il mettait en relief les inconvénients du système majoritaire et s'élevait notamment contre les

(1) *La représentation proportionnelle en Belgique. Histoire d'une réforme*, Bruxelles-Paris, 1900, 175 pages.

(2) Discours prononcé aux funérailles de M. J. de Smedt, par M. J. Carlier, vice-président de l'Association réformiste, *Revue mensuelle*, 1894, p. 17.

résultats iniques des élections de 1864 qui avaient donné à la droite une majorité tout à fait disproportionnée avec ses forces. Il indiquait le remède en ces termes. « Le but que je voudrais atteindre est celui-ci : Donner à toutes les opinions du pays quelles qu'elles soient une *représentation proportionnelle* à leur importance numérique dans le pays ; je voudrais donc que l'on pût dire avec vérité, que la Chambre est, si je puis m'exprimer ainsi, la photographie de l'état de l'opinion publique de la nation » et après avoir exposé et défendu le système Hare, il concluait ainsi : « Je livre ces observations à l'examen et à l'appréciation de mes honorables collègues, persuadé que, s'ils sont convaincus, comme moi, du mal existant, ils chercheront consciencieusement le remède à appliquer à un état de choses, que tout homme, jaloux de la sincérité, de la liberté et de la loyauté des institutions parlementaires, doit profondément déplorer (1). »

Ce discours ne reçut pas à la Chambre des représentants un accueil bien encourageant. Il suscita de très vives critiques. La thèse fut même trouvée extraordinaire et dangereuse. Pour l'instant la question en resta là, et la représentation proportionnelle fut bien vite oubliée devant des préoccupations qui agitaient plus

(1) V. Albert Nyssens, *Jules de Smedt*, ap. *Revue mensuelle*, 1894, p. 5 ; et Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, p. 44.

gravement l'opinion publique : il s'agissait de l'extension du droit de suffrage.

Toutefois ce premier effort de Jules de Smedt ne devait pas rester tout à fait stérile. Les élections de 1866, 1868 et 1870 donnèrent des résultats si incohérents que le public commença à s'émouvoir. Des articles qui eurent un certain succès parurent dans la *Revue de Belgique*. L'auteur y présentait le système majoritaire comme l'unique cause de ces maux et indiquait la représentation proportionnelle pour remédier à cet état de choses. Jules de Smedt lui-même, le 3 mai 1871, ne pouvant plus parler à la Chambre, puisque les électeurs de Furnes ne lui avaient pas renouvelé son mandat, adressa au Parlement un mémoire dans lequel il réclamait l'abolition du système électoral en vigueur. « Cette communication, dit M. Goblet d'Alviella, fut naturellement jetée au panier (1). » La Chambre ne crut pas devoir lui faire l'honneur de la réfuter.

Cependant, malgré ces échecs la thèse de la représentation proportionnelle n'était pas sans obtenir quelques succès hors du Parlement : l'association libérale de Gand introduisait l'application du système Hare pour l'élection de son comité central, et en 1871 la Conférence du jeune barreau de Bruxelles faisait appel au même procédé pour constituer sa commission administrative (2).

(1) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 44.

(2) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 44.

Jules de Smedt que ses échecs au Parlement n'avaient pas découragé jugea l'occasion opportune de s'adresser directement au public et il publia en 1874 une brochure intitulée : *De la représentation des minorités ou de la proportionnalité de l'élection*. C'était un exposé complet du système proposé par l'association de Genève, et un appel aux hommes de bonne volonté. Il y était dit : « La grande idée dont je me suis constitué le trop insuffisant défenseur ne date que d'hier. Elle est encore peu connue, peu appliquée, mais là où elle s'est révélée elle a séduit tout à coup les intelligences d'élite. Je dirai même qu'elle les a passionnées. La vérité et la justice de cette réforme doivent en effet subjuguier toutes les natures droites et honnêtes, et provoquer le prosélytisme. Puissè-je avoir réveillé chez l'un ou l'autre de ceux, qui me feront l'honneur de me lire, le désir d'étudier cette idée et de la propager (1). »

L'appel de Jules de Smedt fut entendu. Son livre fut lu, il fit même des conversions. Il faut citer parmi les plus notables celles d'Emile de Laveleye, de M. Pierre de Baets « l'éloquent tribun gantois » qui se passionna à tel point pour la réforme, qu'il traduisit en flamand la brochure de J. de Smedt (2) et celle de M. Victor D'Hondt qui dès ce moment commença ses savantes recherches. Elles aboutirent, on le sait, à la découverte

(1) Alb. Nyssens, *loc. cit.*, p. 7.

(2) *Over de Vertegenwoordiging der Minderheden*, Gent. 1874.

du commun diviseur, procédé de répartition auquel l'auteur a attaché son nom.

Le premier ouvrage de M. Victor D'Hondt publié à Bruxelles en 1878, sous le titre de *La représentation proportionnelle*, rallia à son tour à la cause proportionnaliste M. A. Nyssens, professeur à l'Université de Louvain.

Quelque temps après, au mois de février 1881, plusieurs proportionnalistes ayant conçu l'idée de former une société d'étude et de propagande en faveur de la nouvelle réforme, ce furent MM. Victor D'Hondt et A. Nyssens qui se rendirent auprès de J. de Smedt pour lui offrir la présidence de la future association. Celui-ci accueillit favorablement cette demande, et le 4 mai suivant était constituée l'Association réformatrice belge pour l'adoption de la représentation proportionnelle (1). Toutefois, la difficulté était de rencontrer une quantité suffisante de personnalités en vue, pour patronner la nouvelle ligue. Mais Jules de Smedt, qui avait été membre du Parlement et qui, comme premier défenseur de la représentation proportionnelle, s'était trouvé en relation avec tous les partisans de la réforme en Belgique et à l'étranger, recruta bien vite de nombreux adhérents. La ligue compta bientôt près de 400 membres au nombre desquels se trouvait Eud. Pirmez qui devint l'un des plus éminents défenseurs de la réforme

(1) A. Nyssens, apud *Revue mensuelle*, 1894, p. 8.

MM. Beernaert, Anspach, Pety de Thozée, de Smedt de Naeyer, Van den Heuvel, etc., nombre de représentants et de sénateurs. Les libéraux et les catholiques s'y trouvaient côte à côte. « Cette juxtaposition, écrit M. Goblet d'Alviella, qui s'est maintenue pendant toute l'existence de l'Association, et qui s'est même étendue aux dirigeants du parti socialiste, quand celui-ci s'est affirmé sur la scène politique, est restée un fait unique dans l'histoire de notre pays, où les divisions de partis n'ont fait que s'accroître depuis un demi-siècle (1). »

Le 8 janvier 1882, l'Association commençait la publication de *La représentation proportionnelle*, revue mensuelle qui ne cessa de réunir et de divulguer jusqu'au bout tous les documents et tous les travaux relatifs à la réforme. A partir de ce moment, la question de la représentation proportionnelle rendue plus familière fut traitée dans un grand nombre de brochures (2) et d'articles de journaux. Elle revint périodiquement au Parlement et à chaque session obtint l'honneur d'une discussion. Enfin une vaste conférence, comprenant des partisans belges et étrangers de la réforme, se tint à Anvers en 1885. Elle adopta la représentation proportionnelle comme « le seul moyen d'assurer le pouvoir à la majorité réelle du pays, le contrôle aux mino-

(1) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 51.

(2) Notamment, Alphonse Deschamps, *La démocratie et la réforme électorale par la représentation proportionnelle*, 1881 ; Victor D'Hondt, *Système pratique et raisonné de la représentation proportionnelle*, 1882, et Eud. Pirmez, *La représentation vraie* (*Revue de Belgique*, 1883),

rités, une représentation exacte de tous les groupes sérieux du corps électoral. » Elle donnait également son adhésion au système de répartition de M. D'Hondt.

A la suite de ces succès, l'Association réformiste crut le moment propice pour élaborer un système pratique et complet de représentation proportionnelle, pour formuler un projet de loi qui devait être déposé sur la tribune de la Chambre.

Le projet admettait le principe de la concurrence des listes combiné avec le chiffre répartiteur D'Hondt, c'est-à-dire que les sièges à pourvoir dans chaque circonscription étaient répartis entre les différentes listes en présence, au prorata de leur chiffre électoral. Chaque liste avait droit à autant de mandats qu'elle contenait de fois le commun diviseur trouvé par la méthode D'Hondt. L'électeur possédait autant de suffrages qu'il y avait de sièges à pourvoir. Il pouvait en disposer comme il l'entendait, enfin, dans chaque liste étaient élus les candidats qui avaient obtenu le plus grand nombre de voix. Ce projet qui devait être applicable aux élections politiques et administratives, fut déposé et soutenu à la Chambre le 26 décembre 1887 par J. de Smedt.

C'est à cette séance que MM. Woeste et Bara montrèrent leur hostilité contre le nouveau projet. Cependant la proposition de loi fut admise dans la presque unanimité des sections.

(1) Parmi les journaux qui lui firent bon accueil dès le début il faut mentionner, *la Paix*, le *Journal de Liège*, la *Flandre libérale*, le *Bien public*, etc. V. Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 52.

La section centrale, composée de membres favorables à la réforme, s'était même constituée, mais ses travaux en restèrent là et ce n'est qu'en 1891 qu'un rapport sur la question fut adressé aux Chambres ; encore ne fut-il jamais discuté (1). A cette époque, la propagande en faveur de la nouvelle réforme subit un certain ralentissement.

Les yeux étaient tournés d'un autre côté. La revision de la constitution était à l'ordre du jour. Il ne s'agissait rien moins que de substituer à un régime électoral basé sur un cens très élevé le suffrage universel pur et simple.

Ainsi se termine ce que l'on peut considérer comme la période des débuts dans l'histoire de la représentation proportionnelle en Belgique.

SECTION II. — La revision, le projet Beernaert, la loi électorale communale.

La question de la représentation proportionnelle n'occupa que peu de place dans les discussions relatives à la revision de la constitution. M. Beernaert, alors président du conseil, avait pris l'initiative de la revision afin d'éviter que la réforme ne fût opérée par un parti trop avancé. Il était partisan d'une très large extension du droit de suffrage, mais tempérée par certaines insti-

(1) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 60.

tutions telles que le referendum ou la représentation proportionnelle. Toutefois, en ce qui concerne cette dernière réforme, le gouvernement n'avait pas pris une attitude ferme, et sans préconiser de système déterminé, se bornait à citer l'exemple de l'Italie, où fonctionnait le vote limité.

Ceci fit l'affaire des adversaires de notre réforme, qui ne manquèrent pas d'exploiter ces hésitations. A ce moment la Chambre fut saisie par le gouvernement d'une proposition portant modification de l'article 48 de la Constitution qui était ainsi conçu : *Les élections se font par telles divisions de province et dans tels lieux que la loi détermine*. Le président du conseil faisait remarquer que cet article était un obstacle à l'introduction de la représentation proportionnelle, dont le fonctionnement exigeait de vastes circonscriptions, et non pas seulement des *divisions de province* ; aussi demandait-il que l'article 48 fût autrement conçu (1).

Cette proposition qui ne renfermait cependant rien de bien audacieux fut d'abord repoussée par la Chambre. Mais le Sénat l'ayant admise, la question revint devant la Chambre qui l'accueillit favorablement cette fois par 75 voix contre 22 et 12 abstentions. L'article 48 nouveau est ainsi conçu : *La constitution des collèges électoraux est, pour chaque province, réglée par la loi*.

Quelques semaines plus tard, un vote du Sénat ad-

(1) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, p. 65.

mettant l'inscription de la représentation proportionnelle dans la Constitution fut repoussé par la Chambre. On ne put obtenir de celle-ci que la nouvelle rédaction de l'article 48, rendant possible l'application de la représentation proportionnelle.

Enfin, le 7 septembre 1893, la nouvelle constitution adoptant le suffrage universel tempéré par le vote plural était promulguée.

Désormais rien ne s'opposait plus à ce que l'attention se concentrât sur la nouvelle réforme.

L'Association réformiste qui n'avait pas perdu l'espoir de voir triompher la représentation proportionnelle, résolut de démontrer par une expérience pratique les avantages de cette institution, et de prouver à ceux qui trouvaient que c'était de « l'horlogerie électorale » combien elle était facilement réalisable. Les électeurs de Bruxelles furent invités à participer à cette expérience pour le 19 novembre 1893, avec mission d'élire 18 représentants, d'après le système adopté par l'Association.

Six listes furent mises en présence, composées de personnalités connues, mais dont la carrière politique était terminée. C'est à dessein, que l'on écarta les noms de personnages fictifs afin, d'abord, que l'élection présentât plus d'intérêt, et surtout, afin que l'expérience démontrât que la représentation proportionnelle assure l'élection des hommes politiques les plus éminents (1).

(1) Compte rendu aux Chambres législatives de l'élection du 19 novembre 1893, *Revue mensuelle*, 1893, p. 299.

Cette élection « pour rire » réussit pleinement : douze mille citoyens répondirent à la convocation. Le dépouillement s'effectua avec une grande facilité. C'est à peine s'il dura quatre heures au bureau de la Maison du Peuple, où le nombre des bulletins atteignit le chiffre de 2000. La répartition qui donna 10 sièges aux socialistes, 4 aux radicaux, 2 aux démocrates flamands, 1 aux catholiques et 1 aux libéraux, fut opérée d'après la méthode D'Hondt avec la plus grande facilité.

Enfin on put remarquer que ce furent les candidats les plus notables qui l'emportèrent (1).

Le gouvernement encouragé par ces résultats, et se sentant soutenu par le roi, qui avait émis le vœu de voir adopter par les Chambres une loi « sagement représentative », déposa, le 6 mars 1894, sur la tribune de la Chambre un projet de loi consacrant l'application de la représentation proportionnelle.

Ce projet connu sous le nom de « projet Beernaert » et que l'on qualifiait au début « d'heureuse transaction » (2) n'appliquait la représentation proportionnelle que dans les circonscriptions élisant au moins deux députés.

Les 9 arrondissements uninominaux restaient régis par le système majoritaire.

Ce projet, sauf quelques détails relatifs à l'ordre de présentation des candidats, rééditait les principales dis-

(1) Compte rendu, *loc. cit.*, p. 310 et suiv.

(2) V. *Revue mensuelle*, 1894, p. 98.

positions du système de l'Association. Toutefois il consacrait l'institution du *quorum*, en n'admettant à la répartition que les listes ayant obtenu au moins les quotités suivantes :

2/5 dans les collèges élisant 2 membres,

1/3 — — — 3 membres,

1/4 — — — 4 à 6 membres, etc.

Le projet reçut d'abord bon accueil dans le public et dans le Parlement. Mais il trouva dans MM. Woeste et Frère Orban des adversaires redoutables. Le premier, dont l'influence était énorme dans le camp de la droite, se livra à « une propagande effrénée qui porta ses fruits (1) ». De son côté Frère Orban dans une brochure qui eut un grand retentissement : *La revision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences* (2) s'efforça de démontrer que la nouvelle réforme rendrait, par suite de l'émiettement des partis, le fonctionnement du régime parlementaire impossible. C'est en vain que les associations libérales flamandes déplorant l'écrasement de leur parti par les catholiques flamands, avaient dans une adresse au Parlement demandé l'application de la représentation proportionnelle, les députés libéraux n'écoutant que les conseils de leur chef se disposèrent à repousser le projet du gouvernement. Ils eussent mieux fait de suivre les avis de M. le comte Goblet

(1) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 76.

(2) Bruxelles, 1894, plus connue sous le nom de : Brochure grise.

d'Alviella qui leur prédisait l'écrasement de leur part par le suffrage universel joint au régime majoritaire (1). Le châtement ne se fit pas attendre, car des 17 députés libéraux qui votèrent contre le projet du gouvernement « pas un ne devait trouver grâce aux élections suivantes devant le système majoritaire (2) ». Quoi qu'il en soit le projet fut repoussé en sections par 75 non contre 45 oui, et 13 abstentions (3).

C'est à la suite de cet échec dans les sections que M. Beernaert et ses collègues du cabinet adressèrent leur démission au roi.

L'éminent homme d'Etat expliquait devant la Chambre sa retraite en ces termes :

« Une forte majorité s'est prononcée contre nos propositions ; elle les a condamnées pour ainsi dire sans discussion, mais non assurément sans les avoir étudiées, et, chose remarquable, cette majorité se composait, presque en proportions égales, de membres appartenant aux divers groupes de la Chambre, comme si tous avaient également à se plaindre. Nous sommes donc en présence d'une manifestation d'opinion sur le caractère de laquelle il serait difficile de se tromper. Peut-être cependant ces considérations ne nous auraient-elles pas paru suffisantes, pour renoncer à un débat public. On ne s'est pas attaché pendant vingt ans à une idée que l'on croit juste, bonne, sagement con-

(1) V. notamment, *Revue de Belgique*, 15 août 1887.

(2) Goblet d'Alviella, *Revue bleue* du 4 mars 1899, p. 258.

(3) *Revue mensuelle*, 1894, p. 132.

servatrice, sans désirer faire un effort suprême pour en assurer le succès (1). » Mais le renouvellement prochain des Chambres ne laissant pas le temps de présenter, discuter et voter un nouveau projet, le cabinet estimait qu'une « retraite immédiate » s'imposait (2).

Quelques semaines plus tard, sous le cabinet de Burlet, une nouvelle proposition adoptant le principe de la représentation proportionnelle, présentée par MM. Féron et Hanrez, subit un sort analogue. Malgré les courageux efforts de MM. Beernaert, Nyssens, Loslever, à droite, de MM. Féron, Janson, etc. à gauche, elle fut rejetée par 61 voix contre 31.

Si la campagne entreprise par MM. Woeste, Helle-

(1) *Annales parlementaires*, Chambre, 1893-1894, p. 867. Séance du 20 mars 1894.

(2) D'aucuns ont prétendu que M. Beernaert avait abandonné trop vite la partie, que s'il avait posé la question de cabinet il eût cette fois encore triomphé de l'opposition (en ce sens Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, p. 77). D'autres estiment au contraire, et cette opinion paraît être plus vraisemblable, que M. Beernaert n'aurait pu forcer la volonté de la Chambre. De nombreux députés de la droite et même des socialistes avaient peur de perdre leurs sièges, et à ce point de vue étaient conservateurs intransigeants (Mommaert, *Revue mensuelle*, 1899, p. 229). M. Beernaert ne pouvait plus espérer être suivi par un grand nombre de membres de la droite qui ne lui pardonnaient ni la revision, ni la modération de sa politique, ni sa longue présence au ministère (*La justice sociale* du 9 septembre 1900). D'après M. Van der Smissen (*L'état actuel des partis politiques en Belgique*, *Annales des sciences politiques*, 15 septembre 1898) et M. Saripolos (*op. cit.*, p. 335, t. II) qui reproduit son opinion, M. Beernaert, en désaccord comme libre échangiste, avec de nombreux parlementaires, saisit l'occasion de se retirer.

pute, et par M. d'Hoffsmidt, publiciste libéral, ce dernier « s'étant surtout fait remarquer par l'habileté et l'âpreté de ses attaques » (1), était parvenue à constituer dans le Parlement une majorité hostile à la représentation proportionnelle, la nouvelle réforme avait, malgré tout, beaucoup gagné dans l'opinion publique.

La presse lui devenait de plus en plus favorable. Aux premiers journaux qui l'avaient soutenue dans ses débuts, il fallait joindre : l'*Etoile belge*, l'*Indépendance*, le *Journal de Bruxelles*, le *Patriote*, la *Réforme*, etc.

De nombreuses publications traitant de la représentation proportionnelle avaient réussi à faire sortir le public de son indifférence. Les systèmes proposés pour réaliser la nouvelle réforme devenaient chaque jour l'objet de discussions. M. D'Hondt répondait lui-même aux critiques présentées par M. d'Hoffsmidt, dans un grand nombre de brochures et en particulier dans l'organe de l'Association. M. Mommaert, qui dans une lutte de tous les jours n'avait cessé de défendre la cause proportionnaliste, résumait les fruits de ses travaux dans deux traités, *La représentation vraie et la revision* (1891), et *La sincérité du régime représentatif* (1894). L'auteur publiait, à la suite de la première de ces brochures, *Un questionnaire résumé de la représentation proportionnelle*, dont le succès contribua à vulgariser dans une large mesure le système de l'Association.

(1) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 80 ; V. d'Hoffsmidt, *Les effets nuisibles de la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1891.

Enfin, les élections de 1894, qui se faisaient pour la première fois d'après le suffrage universel, n'avaient pas eu pour effet de rendre le système majoritaire bien populaire.

Les catholiques obtinrent 104 sièges sur 152 et le parti libéral, qui eût dû se voir attribuer 49 sièges, n'en avait que 20. Encore n'obtint-il cette faible part de représentation qu'en s'alliant dans de nombreuses circonscriptions avec les radicaux et les socialistes. Le suffrage universel, opérant sur de plus grands chiffres, avait rendu les injustices encore plus apparentes (1).

C'est alors, que le gouvernement se décida à tenter un nouvel effort en faveur de la représentation proportionnelle en demandant son application aux élections communales. Toutefois il n'osa pas aller jusqu'à supprimer dans ces élections le régime majoritaire. En effet, le projet présenté le 5 juillet 1895 se bornait à supprimer le ballottage. Il portait que dans le cas où, au premier tour de scrutin, les candidats ne réuniraient pas la majorité absolue, les mandats seraient distribués *proportionnellement* entre les listes en présence sans qu'il y ait lieu de procéder à un nouveau tour de scrutin. Ici encore, naturellement, le gouvernement se trouva aux prises avec les anti-proportionnalistes. M. Woeste qui redoutait de voir l'unité d'administration des communes détruite par la présence d'un parti d'opposition, fit encore ce qu'il

(1) Errera, *Revue du droit public*, chronique politique, 1900, p. 506, t. XIII.

put pour amener le rejet de la réforme. Mais, cette fois, ses efforts restèrent à peu près stériles. Un amendement proposant d'introduire intégralement la représentation proportionnelle dans toutes les communes de plus de 2.000 âmes ne fut repoussé que par deux voix de majorité, et le projet du gouvernement triomphait par 68 voix contre 55 non et une abstention. C'était le premier succès effectif remporté par les proportionnalistes (1). Quoique bien maigre en apparence, il porta de très heureux fruits. Cette application, bien qu'on l'ait traitée de caricature de la représentation proportionnelle, fit beaucoup pour la cause proportionnaliste. Elle montra que ce que l'on disait impossible était au contraire très praticable. Dès le 27 octobre 1895, les élections communales prouvèrent l'excellence de la nouvelle réforme.

Mais le moment n'était pas encore venu, où le principe de la représentation proportionnelle devait être appliqué aux élections législatives. Car, après ce succès, la propagande proportionnaliste subit encore un temps d'arrêt. La belle période d'activité qui s'était produite sous le ministère Beernaert prit fin (2). Celui-ci, « remis » à la présidence de la Chambre, n'était plus en situation de défendre avec autant d'indépendance qu'au paravant la cause de la représentation proportionnelle. De plus, la mort avait fait, dans les rangs des proportionnalistes, des vides irréparables. Eudore Pirmez était

(1) La nouvelle loi date du 11-12 septembre 1895.

(2) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 94.

mort en 1890, E. Anspach en 1891, de Laveleye en 1892, J. de Smedt en 1894. La Revue mensuelle de l'Association, qui ne paraissait plus régulièrement depuis 1895, subit une interruption complète en 1898. Un appel lancé aux proportionnalistes par M. Beernaert, le 17 mars 1898, resta sans résultat « bien qu'on eût battu le rappel » comme disait M. Woeste avec satisfaction (1).

SECTION III. — Le projet Vandenpeereboom et de Smet de Naeyer. — Le vote de la loi du 29 décembre 1899.

Les vrais proportionnalistes n'avaient cependant pas désarmé. Profitant de ce que les élections de 1898 avaient démontré d'une façon plus éclatante que jamais l'injustice du procédé majoritaire, et ramené sur l'eau la question de la représentation proportionnelle, ils jugèrent l'occasion favorable de donner plus d'extension à leur propagande. Dans une réunion d'adhérents tenue au mois de décembre de la même année, il fut décidé que l'on ajouterait au titre de l'Association la dénomination de *Ligue nationale pour la représentation proportionnelle*, et qu'un conseil général, composé d'hommes politiques appartenant à tous les partis, serait créé. Enfin, on devait constituer des sous-comités mixtes pour soutenir l'action dans toutes les parties du pays (2).

Le nouveau Conseil général, composé de 109 mem-

(1) Goblet d'Alviella, p. 94.

(2) *Revue mensuelle*, 1899, p. 8 et suiv.

bres, dont 69 appartenaient au Parlement, publia un manifeste dans lequel il faisait appel « au bon sens, à la clairvoyance et à l'équité du peuple belge pour soutenir la campagne en faveur de l'introduction de la représentation proportionnelle dans les élections aux assemblées délibérantes de tous les degrés et tout d'abord dans les élections législatives » (1).

La réorganisation de l'Association produisit une vive impression, tant à cause du nombre et de l'influence des personnalités qui la composaient, que pour cette raison, que les membres de la droite, les libéraux et les socialistes s'y trouvaient coude à coude (2).

Cependant le gouvernement n'était pas encore décidé à agir et les libéraux avec M. Bara à leur tête et les antiproportionnalistes de la droite sous les ordres de M. Woeste concentraient tous leurs efforts pour rallier une majorité en faveur du scrutin uninominal. Peut-être est-ce à leur instigation que S. M. Léopold II, qui s'était déjà prononcé en faveur de la représentation proportionnelle, reporta ses préférences sur cette autre solution. Toujours est-il que, le samedi 20 janvier, le roi autorisait le cabinet Vandenpeereboom à préparer un projet de loi rendant le scrutin uninominal applicable dans tout le pays.

MM. de Smet de Naeyer et Nyssens, membres du

(1) *Revue cit.*, p. 40.

(2) On y voyait des libéraux comme MM. Goblet d'Alviella, Janson, etc., des socialistes comme M. Van der Velde et Bertrand à côté des conservateurs tels que MM. Beernaert, Nyssens, etc.

cabinet et dévoués proportionnalistes, donnèrent aussitôt leur démission, préférant se retirer que de s'associer à une tentative d'établissement du scrutin uninominal. Leurs successeurs MM. Helleputte et Broqueville, adversaires de notre réforme, étaient déjà désignés. Mais, « on n'a jamais su, exactement, dit M. Goblet d'Alviella, ce qui se passa le dimanche.... Toujours est-il que le lundi 22 janvier, MM. Cooreman et Liebaert, amenés soudainement au Palais, sans qu'on leur laissât même le temps de consulter leurs amis, en sortirent membres du cabinet (1). » M. Liebaert était adversaire du scrutin uninominal et M. Cooreman faisait partie du Conseil général de la ligue pour la représentation proportionnelle.

C'était là un premier échec pour les partisans du scrutin uninominal. Mais le mouvement s'accrut rapidement. Un grand nombre de membres de la gauche, libéraux et socialistes réunis le 26 décembre pour protester contre le remaniement ministériel qui venait de s'effectuer, publièrent un manifeste dont la conclusion était ainsi formulée : « A bas le scrutin uninominal ! Vive le suffrage universel ! » Puis, l'Association réformatrice invita tous les groupes politiques, et tous les comités électoraux du pays, à se prononcer en faveur de la représentation proportionnelle ; quarante-cinq associations politiques entrèrent dans cette voie et 15 se

(1) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, p. 105-106 et Dupriez, *Revue du droit public*, chronique politique, janvier-février 1900, p. 149.

contentèrent de repousser le scrutin uninominal (1). Enfin M. J. Van den Heuvel, professeur à l'Université de Louvain, dans une brochure intitulée *Contre la généralisation du scrutin uninominal*, qui est à peu près restée sans réplique, contribua puissamment à faire tomber la réforme favorite de M. Bara dans le discrédit. M. Woeste, lui-même, sans renoncer à la lutte, avouait cependant que le scrutin uninominal était bien « le régime de l'avenir, mais non celui du présent » (2).

Le gouvernement, jugeant alors l'occasion favorable, se décida à déposer un projet de loi introduisant le principe de la représentation proportionnelle dans les élections législatives. Toutefois il n'osa pas demander franchement l'application intégrale de la nouvelle réforme. S'inspirant des paroles de M. Woeste, il déclarait que, « dans l'état actuel de l'opinion, il fallait écarter d'une part l'uninominal, d'autre part, la représentation proportionnelle intégrale » et que le remède à la situation se trouvait dans « une solution de juste milieu », qui aurait la chance d'assurer par là même la paix dans le pays (3).

Ce projet se présentait donc comme une véritable transaction. Chaque opinion devait recevoir satisfaction d'un côté ou d'un autre.

(1) Goblet d'Alviella, p. 107 et *Revue mensuelle*, 1899, p. 60 (Les associations catholiques et le vote uninominal).

(2) Goblet d'Alviella, p. 107, *op. cit.*

(3) Rapport fait au nom de la section centrale par M. de Trooz, Ch. des repr., séance du 21 juin 1899, *Document* 217, p. 11.

La représentation proportionnelle était introduite dans les circonscriptions élisant au moins six députés (1). C'était pour les proportionnalistes.

La législation ancienne était maintenue dans les 35 autres arrondissements. C'était pour les partisans du *statu quo*.

Aux uninominalistes on accordait le maintien des districts n'élisant qu'un député.

Enfin les partisans du quorum se trouvaient également pourvus. Chaque liste en effet ne pouvait prendre part à la répartition des sièges que si elle avait obtenu le sixième des suffrages valables (2).

Nul ne s'étonnera d'apprendre que le projet fut mal accueilli. Quand on veut ménager tout le monde, on ne satisfait personne.

Les proportionnalistes eux-mêmes se déclarèrent mécontents. Le projet présentait à leurs yeux une triple tare. D'abord, il n'appliquait la réforme qu'aux grandes circonscriptions. Ensuite il admettait le quorum qui est une entorse à la véritable proportionnalité. Enfin il n'employait pas le système D'Hondt comme procédé de répartition.

Mais ce fut surtout de la gauche que vinrent les récriminations.

Toute l'opposition anticléricale dénonça le projet

(1) Bruxelles, Gand, Anvers, Liège, Louvain, Mons, Charleroi.

(2) V. Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 400, et *Document cité*, p. 12 et 13.

comme un odieux coup de parti. Elle faisait remarquer que le gouvernement maintenait le système majoritaire dans tous les petits centres et dans les campagnes où il avait la majorité ; que dans les grands centres, au contraire, où l'opposition emportait d'habitude tous les mandats, il introduisait la représentation proportionnelle pour y obtenir une part de représentation, qu'enfin par le quorum il empêchait l'opposition de percer dans un grand nombre de circonscriptions.

La presse entra immédiatement en campagne. Tous les membres de la gauche, libéraux et socialistes, dans une séance plénière tenue le 12 mai, décidèrent de demander l'ajournement du projet, et, au cas où l'ajournement serait écarté, de refuser de prendre part à la discussion.

Cependant le gouvernement tenait bon ; son projet ayant été adopté en sections, il se refusa à toute concession.

Mais, lorsque M. Vandenpeereboom le 26 juin prit la parole à la Chambre pour le défendre, il se trouva en butte aux insultes de l'opposition. Celle-ci d'ailleurs ne tarda pas à quitter la salle et lorsqu'avant la discussion, on procéda à l'appel nominal, on s'aperçut que la Chambre n'était pas en nombre pour délibérer.

Le lendemain la discussion prit une tournure telle que l'on dut suspendre la séance. Mais le mercredi 28 eut lieu une véritable bagarre. « La même scène, dit M. Goblet d'Alviella, recommença, quelques socialistes

utilisant même des instruments de musique dont ils s'étaient munis pour ménager leurs poumons. Tout à coup M. Furnémont (1), qui se tenait, très exalté, dans l'hémicycle se met à crier : « A bas les catholiques ! ». Un député ouvrier de droite, M. Huyshauwer, réplique : « A bas les socialistes ! ». M. Furnémont veut se jeter sur lui, mais trébuche et tombe. Les gauches, croyant qu'il a été frappé, se précipitent sur la droite et, pendant quelques minutes, c'est une indescriptible bousculade où les coups de poing ne sont pas épargnés... Enfin les huissiers, sur l'ordre du président, se lancent dans la mêlée et forment une chaîne qui sépare les deux camps (2). »

L'émeute du Parlement eut son écho dans la rue :

Les socialistes parcourant la ville, en chantant la *Marseillaise*, se rencontrèrent avec la police. Celle-ci fut obligée de charger plusieurs fois. Des projectiles de toutes sortes furent lancés. Il y eut de part et d'autre des blessés.

Mais le 30, une détente se produisit. Le gouvernement qui redoutait une révolution se montra disposé à céder.

M. Vandenpeereboom demanda à la Chambre de s'ajourner pendant quelques jours afin de lui donner le temps de préparer une autre solution. Quelques membres de la gauche eussent peut-être désiré continuer

(1) Député socialiste.

(2) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 116.

cette agitation, dont ils espéraient toujours tirer quelque chose ; mais les libéraux et les « intellectuels » du parti socialiste les exhortèrent au calme. Le 4 juillet le cabinet déclarait qu'il retirait son projet. Le 5 août il donnait sa démission.

Le ministère qui lui succéda, et auquel revient l'honneur d'avoir doté la Belgique d'une loi adoptant intégralement le principe de la représentation proportionnelle en matière législative, se constitua sous la présidence de M. de Smet de Naeyer.

Celui-ci, le 8 août, le jour même où le cabinet se présentait devant les Chambres, déclarait que la solution du problème électoral ne pouvait être cherchée que dans une application générale de la représentation proportionnelle et, en même temps, il déposait un projet de loi qui en consacrait intégralement le principe (1).

La nouvelle réforme était appliquée dans tout le pays. Les petits districts n'élisant que deux ou trois députés étaient groupés pour en rendre possible le fonctionnement. C'était là l'unique modification, d'ailleurs indispensable, que l'on avait fait subir à la géographie électorale.

Le mode de répartition adopté était le système D'Hondt. Une liste avait droit à autant de sièges qu'elle contenait de fois le commun diviseur. Enfin l'institution du *quorum* était repoussée.

(1) Van der Smissen, *La représentation proportionnelle en Belgique et les élections générales de mai 1900*, *Annales des sciences politiques*, 1900, p. 522.

C'était bien, ainsi que le disait le gouvernement, une « œuvre de loyauté ». Aussi le projet fut-il accueilli sans défiance, même par les adversaires du cabinet.

Le conseil général de l'Association pour la représentation proportionnelle, réuni le 17 août, déclara y adhérer sans réserve. Les libéraux doctrinaires ou progressistes, qui avaient enfin compris que la représentation proportionnelle était désormais leur seule sauvegarde, saisirent l'« occasion unique et inespérée » de l'obtenir. Seuls, les plus ardents d'entre les socialistes eussent désiré recommencer l'agitation qui avait si bien réussi lors du projet Vanderpereboom, ils eussent voulu faire rejeter la représentation proportionnelle, afin d'obliger le parti libéral, trop faible quand il est livré à lui-même, à faire cause commune avec eux et à marcher à leur remorque ; mais cette fois ils étaient seuls, ils n'avaient plus pour eux la gauche modérée, et leurs efforts restèrent stériles.

La discussion du projet du gouvernement, qui s'ouvrit devant la Chambre le 12 septembre 1899, traîna en longueur pendant plus de deux mois. On ne peut retenir de ces débats, d'ailleurs assez peu intéressants, que le discours prononcé par M. Van den Heuvel, ministre de la justice. Celui-ci prit en termes éloquents la défense du projet. Après avoir démontré la nécessité absolue d'une réforme, et réfuté avec autorité les principales critiques dirigées contre la représentation proportionnelle, il n'hésitait pas, bien qu'il fût membre

d'un cabinet conservateur, à demander à la nouvelle réforme de faire cesser l'écrasement du parti libéral. « Si ce parti, disait-il, veut redevenir quelque chose, il ne le peut. Le hasard de la distribution des électeurs et du tracé des circonscriptions donne aux socialistes le moyen de l'arrêter et de le tenir au fond de la rivière, jusqu'à ce qu'il ait abandonné dans une coalition une partie de son indépendance. Cela est-il juste politiquement ? Cela est-il utile pour le pays ou pour le Parlement (1) ? »

Puis il terminait en adjurant le parti libéral de se joindre aux conservateurs, montrant que toutes les œuvres législatives durables telles que la rédaction de la constitution de 1830, les lois électorales de 1878, etc., n'auraient pas été accomplies sans le concours des libéraux.

Malgré les efforts désespérés de M. Woeste qui prédisait l'anéantissement de la majorité conservatrice, malgré M. Helleputte qui traitait le projet d'inconstitutionnel parce que « la représentation proportionnelle, disait-il, c'est la législation directe appliquée aux pays à grande population (2) », le gouvernement eut gain de cause. La représentation proportionnelle fut votée par 70 voix contre 63.

(1) Discours prononcé par M. Van den Heuvel à la Chambre des représentants le 27 septembre 1899. V. *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1899, p. 274.

(2) E. Van der Smissen, *La représentation proportionnelle en Belgique et les élections générales de mai 1900*, apud *Annales des sciences politiques*, juillet 1900, p. 594.

Au Sénat la discussion fut moins passionnée et surtout dura beaucoup moins longtemps qu'à la Chambre, car la majorité des membres de la haute assemblée étaient favorables à la nouvelle réforme. Le rapport de M. le sénateur Léger qui parla au nom de la commission de l'intérieur lui fut très favorable. Enfin, M. Van den Heuvel, dans un magistral discours (1) prononcé dans la séance du 21 décembre, après avoir justifié en raison et en droit la représentation proportionnelle, exposait avec une haute compétence le mécanisme et l'organisation de la nouvelle réforme. Le lendemain, le Sénat ratifiait pleinement le vote de la Chambre par 61 voix contre 26 et 6 abstentions.

« Il y avait trente-six ans que l'idée de la représentation proportionnelle avait fait son apparition en Belgique, dix-neuf que l'Association réformiste belge avait commencé sa propagande (2). »

C'est encore peu si l'on songe qu'un grand pas avait été fait « dans la voie de la sincérité du régime représentatif et aussi dans la voie de la justice (3) ».

Voilà donc le principe de la représentation proportionnelle introduit dans la législation électorale belge, voyons maintenant comment il y a été organisé.

(1) V. *Revue mensuelle*, 1899, p. 400 et suiv.

(2) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 141.

(3) Van den Heuvel, discours prononcé au Sénat le 21 décembre 1899, *Revue mensuelle*, 1899, p. 435. La nouvelle loi a été promulguée le 29 décembre 1899.

Nous exposerons d'abord le mécanisme de la loi relative aux élections législatives.

Nous dirons ensuite quelques mots sur l'application partielle de la réforme en matière d'élections communales .

CHAPITRE III

LE MÉCANISME DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE DANS LA LÉGISLATION ÉLECTORALE BELGE.

A. — Loi du 29 décembre 1899 relative aux élections législatives (1).

D'après l'exposé rapide qui a été fait des principaux systèmes proposés pour réaliser la représentation proportionnelle (2), on a pu se rendre compte que beaucoup d'entre eux n'étaient que des procédés empiriques propres à assurer une représentation plus ou moins factice des minorités, mais incapables de donner à chaque parti une part de représentation proportionnée à son importance. Même parmi les systèmes rationnels, l'un, celui de Thomas Hare, a dû être écarté pour diverses considérations pratiques. Reste donc le système de la concurrence des listes qui seul paraît susceptible d'un

(1) V. notamment : J. Mommaert, *Le mécanisme de la représentation proportionnelle d'après la loi du 29 décembre 1899*, Bruxelles, 1900 ; A. Delcroix, *Commentaire de la loi du 29 décembre 1899*, Bruxelles, 1900. Discours de M. J. Van den Heuvel prononcé au Sénat le 21 décembre 1899. Rapporté à la fin de : *Le mécanisme de la représentation proportionnelle* (J. Mommaert), p. 88 et *Revue mensuelle*, p. 400. Cf. Rapport de M. le sénateur Leger. Sénat, 28 novembre 1899, Doc. n° 5. Cf. Rapport de M. de Jaer, Chambre des représ., 25 août 1899, Doc. 297.

(2) V. *suprà*, p. 12 et s.

bon fonctionnement pratique. C'est celui qu'a adopté le législateur belge.

Il s'agit donc dans chaque circonscription de répartir les mandats disponibles entre les différentes listes en présence, au prorata de leur chiffre électoral et dans chaque liste entre les différents candidats.

Tel est le principe consacré par la loi nouvelle. Mais comment celle-ci en a-t-elle assuré la réalisation ? Quel est le rôle de l'électeur ? Quel est le procédé de répartition employé ? Comment est déterminé l'ordre de priorité des candidats dans chaque liste ? Tels sont les principaux points qu'il s'agit de résoudre. Il importe de « démonter le mécanisme » de la nouvelle loi et « d'examiner séparément chacun de ses rouages principaux » (1).

Une observation préliminaire s'impose : la loi du 29 décembre 1899 a rendu la représentation proportionnelle applicable aux élections sénatoriales aussi bien qu'à celles de la Chambre des représentants (2). Or c'est un principe de la législation électorale belge, que les élections pour les deux Chambres ont lieu simultanément. Chaque arrondissement électoral élit un nombre déterminé de députés et un nombre moitié moindre de sénateurs (3).

(1) Discours de M. J. Van den Heuvel, *Revue mensuelle*, p. 410, 1899.

(2) Sauf en ce qui concerne le Sénat, les sénateurs élus par les conseils provinciaux au nombre de 26 sur 102.

(3) 152 députés et 76 sénateurs : exemple, Le collège de Bruxelles

Toutes les opérations se poursuivent en même temps et devant les mêmes bureaux. Les électeurs sont munis de deux catégories de bulletins, blancs pour l'élection des députés, roses pour le Sénat. Toutefois le recensement général n'est pas opéré en même temps lorsque plusieurs collèges électoraux auront été groupés pour l'élection des sénateurs.

Toutes les règles, que nous exposerons au cours de ce chapitre, seront donc en principe les mêmes pour l'élection des membres des deux Chambres. Quelques exceptions subsistent. Elles seront mentionnées.

I. — *Preliminaires de l'élection.*

Le législateur belge, qui a réglé avec un soin minutieux l'ordonnance des opérations électorales jusque dans ses moindres détails, exige que les candidats soient l'objet d'une présentation avant l'élection et que le vote soit exprimé à l'aide de bulletins officiels, imprimés par les soins de l'administration.

A. *Présentation des candidats.* — Les candidatures doivent être présentées au moins quinze jours avant la date fixée pour le scrutin (art. 63, Code électoral).

Cette précaution a pour but d'éviter les surprises,

élit 18 représentants et 9 sénateurs. Les petits arrondissements qui n'élisent que 2 ou 3 députés sont groupés pour procéder à l'élection des sénateurs. Ainsi dans la province de Limbourg, les arrondissements de Hasselt et de Tongres-Maeseyck qui élisent chacun 3 députés, sont groupés pour élire 3 sénateurs (Tableau de répartition annexé à l'art. 7, loi du 29 déc. 1899).

les candidats ainsi sont bien connus des électeurs. Leurs programmes exposés à l'avance sont discutés librement par la presse et dans les réunions électorales (1).

La déclaration de candidature n'émane pas du candidat lui-même, mais d'un certain nombre de *parrains*. Aux termes de l'article 64, *la présentation doit être signée par cent électeurs au moins*. La règle est applicable aux élections sénatoriales. Toutefois lorsque deux districts pour l'élection à la Chambre ne forment qu'un arrondissement sénatorial, les cent parrains du candidat sénateur doivent être pris moitié dans chaque arrondissement. L'acte de présentation contresigné par le candidat est remis par trois des signataires au président du bureau principal (2) qui en donne récépissé.

Voilà pour la forme des présentations ; en ce qui concerne le fond, la loi de 1899 a consacré le principe de la prohibition des candidatures multiples. Un candidat d'abord ne peut faire partie de deux listes différentes dans un même collège. On conçoit que le même candidat ne puisse se présenter sur plusieurs listes soutenant des opinions politiques diffé-

(1) Mommaert, *Mécanisme*, p. 4.

(2) Il y a dans chaque collège électoral : un bureau principal, les bureaux de canton, les bureaux sectionnaires, les bureaux de dépouillement. Ces divers bureaux sont présidés par les magistrats de l'ordre judiciaire. Les assesseurs sauf pour ce qui concerne les bureaux de dépouillement sont choisis par les présidents parmi les électeurs disposant du triple vote les moins âgés entre ceux qui ont atteint 40 ans. V. Delcroix, *Commentaire des lois des 24 juin 1894, 11 juin 1896, etc.* Bruxelles, 1900, p. 129 et suiv.

rentes et luttant entre elles dans la bataille électorale.

Mais, se plaçant à un autre point de vue, le législateur a décidé que nul ne peut être candidat en même temps dans plus d'un collège électoral. On a voulu éviter par là qu'un candidat ne fasse voter sur son nom dans plusieurs circonscriptions électorales et n'organise en sa faveur un véritable plébiscite (1). Toutefois cette prohibition peut subir une restriction. La loi, nous aurons l'occasion de le voir plus loin, admet à côté des candidats titulaires des candidats suppléants. ou un candidat peut se présenter comme titulaire et comme suppléant dans la même liste (art. 256, al. 1), Ou bien comme candidat titulaire pour l'une des deux Chambres et comme suppléant pour l'autre (art. 256, al. 2).

L'institution des candidatures préalables faisant connaître à l'avance le nombre exact des candidats présentés, permet de procéder à l'élection sans lutte lorsque le nombre des candidats ne dépasse pas celui des mandats à conférer (2).

(1) Cf. la loi française du 17 juillet 1889, art. 1^{er} : « Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription. » Tout candidat doit par une déclaration déposée à la préfecture, le 5^e jour au plus tard avant le scrutin, faire connaître la circonscription dans laquelle il se présente. V. *Critique de cette loi* : Villey, *Législation électorale comparée*, p. 191 et suiv.

(2) Cette disposition est empruntée à la législation anglaise. Dans ce pays, si le nombre des candidats présentés ne dépasse pas le nombre de députés à élire dans la circonscription, les candidats sont proclamés élus par le *Returning officer*.

L'article 237 prévoit trois hypothèses :

1° Lorsqu'il n'est présenté qu'une seule liste, si le nombre des candidats titulaires correspond au nombre des mandats effectifs, ces candidats sont déclarés élus sans autre formalité ;

2° Si dans le même cas le nombre des titulaires est inférieur au nombre de mandats à répartir, on fait appel aux suppléants jusqu'à concurrence du nombre de sièges disponibles ;

3° Enfin la loi prévoit le cas où il y a plusieurs listes en présence. Dans ce cas, si le nombre des candidats titulaires et suppléants ne dépasse pas le nombre de sièges à pourvoir, tous les candidats sont proclamés élus.

Dans tous les autres cas, les opérations électorales suivent leur marche normale.

B. *Bulletins de vote*. — On sait qu'il ne peut être fait usage en Belgique que de bulletins de vote officiels. Leurs dimensions, leur forme, leur contenu, sont réglés par la loi elle-même. Ces bulletins contiennent imprimées les différentes listes en présence. Chaque liste a droit à une colonne particulière. Elle indique d'abord les noms des candidats titulaires et ensuite, séparés par le mot « suppléants », les noms des candidats à la suppléance (1).

(1) Mommaert, *Mécanisme*, p. 9. Les plus grandes précautions sont prises pour assurer le secret du vote, pour que par aucun moyen l'électeur ne puisse se faire reconnaître. Le papier est fabriqué par les soins de l'Etat. Il est absolument uniforme. Les gouver-

Toutefois, les candidats qui se présentent seuls sont classés à la fin dans une colonne spéciale (art. 168-3).

Enfin, chacune des listes et chacun des noms des candidats isolés sont surmontés d'une case qui servira à l'électeur à exprimer son vote. Une case semblable, mais de dimensions moindres, se trouve en regard du nom de chaque candidat. Le classement des différentes listes en présence sur chaque bulletin se fait très simplement. Il a lieu par voie de tirage au sort (art. 258). Mais il n'en va pas de même du classement des candidats dans chaque liste, qui, sous l'empire de la loi nouvelle, présente une grande importance.

Une distinction s'impose en premier lieu, c'est celle entre titulaires et suppléants. La loi du 29 décembre 1899 admet, en effet, l'institution des candidats à la suppléance (art. 254). Ceux-ci sont appelés à remplacer éventuellement les titulaires, qui, pour un motif quelconque, ne pourraient achever leur mandat. Le législateur a voulu que la force et l'influence des partis ne pût dépendre de la maladie ou de la mort d'un membre du Parlement. L'élu, qui cesse d'exercer ses fonctions

neurs de provinces en sont les dépositaires. Ils n'en distribuent aux présidents des bureaux principaux que suivant leurs besoins. Ceux-ci sont chargés de les faire imprimer. Chaque président de bureau doit justifier de l'emploi qu'il en a fait. Le bulletin ne fait que passer entre les mains de l'électeur. Celui-ci noircit à l'aide de crayons spéciaux les cases qui se trouvent en tête de liste ou en regard du nom de chaque candidat. Il n'a rien à écrire. V. Delcroix, *Commentaire des lois du 28 juin 1894, 11 juin 1896, etc.*, Bruxelles, 1900, p. 181 à 215.

est remplacé par le premier suppléant de la liste, c'est-à-dire par un de ses coréligionnaires politiques (1). La force de son parti n'en est nullement altérée. La liste comprend donc deux groupes distincts, d'une part les candidats titulaires, d'autre part les candidats suppléants. Mais quel est dans chaque groupe l'ordre de classement adopté ?

D'après la loi nouvelle les candidats sont rangés, non plus par ordre alphabétique, comme cela avait lieu autrefois, mais d'après l'ordre indiqué par les *parrains*. Sous un système de représentation proportionnelle, où quelques candidats seulement par liste sont élus, il importait de ne pas abandonner leur classement au hasard.

Les parrains pourront mettre en tête les candidats éminents, ceux qui jouissent d'une grande popularité. Ils pourront aussi « alterner dans l'ordre de présentation les candidats représentant plus particulièrement les diverses sections territoriales des circonscriptions, ou bien les intérêts importants dont il convient d'assurer la défense au Parlement (2) ». Enfin, ils seront libres, s'ils le préfèrent, d'en revenir à l'ordre alphabétique. Mais cet ordre de présentation ne lie pas absolument l'électeur, il ne lui met pas « le lacet au cou », comme le déclarait M. Woeste (3). Ce n'est

(1) Mommaert, *Mécanisme*, p. 6.

(2) Mommaert, *op. cit.*, p. 5.

(3) Chambre des représentants, 27 septembre 1899. V. *Revue mensuelle*, 1899, p. 286.

qu'une simple indication que les électeurs sont libres de suivre ou de rejeter. Ceux-ci peuvent, en effet, à l'aide des suffrages de préférence, voter pour leurs candidats favoris et détruire le classement proposé par les parrains (1).

Les listes étant ainsi dressées et classées, les bulletins sont imprimés par les soins du bureau principal de chaque circonscription et transmis aux présidents des différentes sections de vote. Ceux-ci les remettent directement aux électeurs lorsqu'ils se présentent pour voter. Ceux qui jouissent du double ou du triple vote, reçoivent deux ou trois bulletins. Mais ici commence le rôle de l'électeur. Comment s'effectue son vote ? Comment exprimera-t-il ses préférences pour tel parti, ou pour tel candidat ? C'est ce que l'on essaiera d'indiquer dans le paragraphe suivant.

II. — *Modes de votation* (2).

Le principe fondamental en cette matière réside

(1) Ainsi aux élections du 27 mai dernier, M. Colfs avait été classé dixième sur la liste catholique-conservatrice de Bruxelles. Grâce aux suffrages de préférence qu'il avait obtenus, il fut cependant parmi les 8 candidats élus de cette liste.

(2) Nous n'avons pas à décrire la façon dont s'exécute matériellement le scrutin. Le législateur belge a pris ici également les plus grandes précautions pour sauvegarder le secret du vote. Les salles de votes sont pourvues d'isoloirs dans lesquels l'électeur se retire pour voter. Un arrêté royal du 9 avril 1894 donne les détails de construction de ces isoloirs. Il doit y avoir un isoloir au moins par 100 électeurs. Enfin le même arrêté va jusqu'à énumérer limitativement les sortes de crayons qui peuvent être utilisées.

dans la théorie du *vote uninominal*. Chaque électeur ne peut émettre qu'un *seul suffrage* par bulletin quel que soit le nombre de députés à élire dans la circonscription.

Il ne pourra voter que pour un seul candidat titulaire, et pour un seul candidat suppléant.

Cette disposition de la loi nouvelle a été critiquée au nom de la liberté de l'électeur. Elle empêche, a-t-on dit, ce dernier de choisir ses candidats préférés, dans une ou plusieurs listes, elle le contraint à se ranger dans un parti déterminé ; elle proscriit, ce qu'on appelle « la liberté du panachage ». Aussi a-t-elle donné lieu, lors de la discussion de l'article 5 de la loi, à de très vifs débats (1).

Cette solution adoptée par la loi du 29 décembre 1899 peut cependant se justifier.

On a d'abord voulu consacrer ainsi le principe de l'égalité des électeurs. « L'électeur de chaque province, disait M. le ministre Van den Heuvel, ne doit pas avoir plus à dire, que celui de telle autre province (2). » Ainsi se trouve écartée l'injustice qui avait lieu auparavant : l'électeur de Bruxelles pouvant donner ses suffrages à 18 candidats, celui de Furnes ne pouvant voter que pour un seul.

Le vote uninominal évite aussi une manœuvre, que

(1) V. Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, Bruxelles, Paris, 1900, p. 135.

(2) Discours de M. Van den Heuvel, Sénat, 21 décembre 1899, *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1898, p. 411.

le panachage rend possible. Sous ce régime en effet, les membres d'un parti pourraient faire tomber les têtes de liste d'un parti adverse en votant pour les candidats inconnus de ce parti. C'est là une fraude qui ne peut avoir lieu sous l'empire de la loi belge.

De plus, on peut dire que la liberté des électeurs semble suffisamment sauvegardée. S'ils ne veulent pas se laisser « embrigader » dans un parti déterminé, ils peuvent voter pour des candidats isolés. Ceux-ci, sous le système majoritaire, ne pouvaient réussir à moins d'obtenir la majorité absolue des suffrages, tandis que grâce à la représentation proportionnelle, il leur suffit d'atteindre le chiffre répartiteur pour être élu.

Enfin, le système nouveau est séduisant par sa simplicité. L'électeur se rend facilement compte de la portée du vote qu'il émet, et d'autre part, le dépouillement est singulièrement simplifié (1).

D'ailleurs, on peut dire à ceux que ces raisons ne convaindraient pas, que le système des listes concurrentes n'exige pas le vote uninominal et s'accommode très bien de la liberté du panachage,

Dans les cantons suisses qui ont admis ce système électoral, le vote n'est pas uninominal.

(1) On faisait observer aussi qu'en Belgique sous la législation ancienne où le panachage était permis, les électeurs usaient très peu de cette faculté. Un peu plus de 2 0/0 seulement des bulletins étaient panachés. Alf. Nerinx, *Le suffrage universel, le vote plural et la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1900, p. 24.

A Genève (art. 6, loi du 3 septembre 1892), l'électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire.

Les suffrages donnés aux candidats comptent d'abord en faveur de ces candidats, puis en faveur de la liste à laquelle ils appartiennent.

Dans le cas où l'électeur ne vote pas pour tous les candidats de la liste, ou si la liste est incomplète, les suffrages restant disponibles sont comptés comme suffrages de liste.

L'électeur peut donc ainsi ne voter que pour ses candidats préférés tout en accordant toutes ses voix à la liste.

Les lois du Tessin et de Neuchâtel consacrent des dispositions analogues.

Dans le canton de Zug, l'électeur peut donner toutes ses voix au même candidat.

Quoi qu'il en soit, le législateur belge, séduit sans doute par la simplicité et le caractère égalitaire du vote uninominal, en a fait le principe qui domine la matière.

L'électeur peut disposer de quatre façons du suffrage que la loi lui confère.

1° Supposons qu'il entende donner son adhésion à une liste et qu'il approuve en même temps l'ordre de présentation des candidats titulaires et suppléants, il votera simplement dans la case qui se trouve en tête de la liste (art. 259, al. 2). A cet effet, il noircira à l'aide

du crayon réglementaire, mis à sa disposition, le point clair qui se trouve dans cette case.

2° Approuve-t-il l'ordre de présentation des candidats titulaires, mais veut-il faire figurer, au premier rang des suppléants, un candidat qui n'a été placé qu'en 3^e ordre ? Il votera dans la case qui est à côté du nom de ce suppléant. Dans ce cas, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a pas vote en tête d'une liste, mais à côté du nom d'un candidat quelconque, il y a ce que l'on appelle « vote nominatif » (art. 259, al. 3).

3° Si, au contraire, l'électeur approuve l'ordre de présentation des candidats suppléants, mais qu'il entende modifier celui des candidats titulaires, il votera simplement en regard du nom du titulaire, qu'il veut voir arriver en premier rang (art. 259-4).

4° Enfin, l'électeur peut prendre un quatrième parti. S'il n'approuve ni l'ordre de présentation des titulaires, ni celui des suppléants, il votera à côté du nom du candidat titulaire et du candidat suppléant de la même liste qui ont ses préférences.

Mais la loi, en regard de ces modes de votation, a indiqué les cas de nullité (art. 261).

1° L'électeur ne peut voter en tête de plusieurs listes. On ne saurait en effet donner son adhésion à plusieurs programmes politiques différents.

2° Est également nul tout bulletin portant plusieurs votes en faveur de candidats titulaires ou de candidats suppléants. C'est là une conséquence du principe de l'uninominalité du vote admis par la loi nouvelle.

3° On ne peut non plus voter à la fois en tête d'une liste et à côté du nom d'un candidat titulaire ou suppléant ; il y aurait, en effet, contradiction entre ces deux votes ; le premier donnant adhésion à l'ordre de présentation, le second au contraire tendant à modifier cet ordre.

4° Enfin, est nul tout bulletin portant un vote en faveur d'un candidat effectif d'une liste, et un autre vote en faveur d'un candidat suppléant d'une autre liste. Ce serait en effet donner adhésion à deux politiques différentes.

Pour se rendre compte de la valeur des suffrages exprimés par les électeurs, pour en dégager la portée, il faut les envisager à un double point de vue.

Les votes doivent avoir une double signification. Ils servent, en effet, d'une part, à calculer le nombre de mandats auxquels aura droit chaque liste, et, d'autre part, à désigner dans chaque liste les candidats qui seront élus.

Chaque vote possède donc une influence de *parti* et une influence de *personne* (1).

1. Chaque bulletin a nécessairement une influence de parti. Un vote quelconque implique adhésion à une liste. Si l'électeur vote en tête de liste c'est qu'il admet le programme de cette liste, cela est évident. L'électeur qui vote en tête de la liste libérale déclare par là qu'il entend donner un siège à la liste libérale. Vote-t-il en

(1) Mommaert, *Mécanisme*, p. 20 ; Dr Van den Heuvel, Discours cités ap. *Revue mensuelle*, 1899, p. 412.

faveur d'un candidat titulaire ou suppléant ? Son suffrage vaut toujours une adhésion en faveur de la liste à laquelle appartient ce candidat. Le programme de chaque candidat est nécessairement semblable dans ses grandes lignes à celui du groupe auquel il appartient.

Donc, envisagé à un premier point de vue, le vote sert à déterminer la force des partis.

II. Mais il a aussi une influence de personne. L'électeur doit pouvoir exercer une influence sur le classement des candidats dans chaque liste. On sait que les candidats sont présentés par les parrains dans un certain ordre. Mais cet ordre n'est pas définitif. L'électeur reste libre de l'approuver ou de le rejeter.

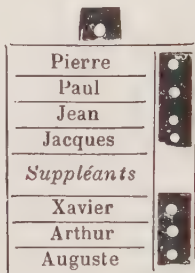
S'il l'approuve, il vote en tête de liste, et son choix est alors réglé par l'ordre de présentation (1). S'il entend au contraire modifier ce classement, il vote à côté du nom du candidat qui a ses préférences. Son vote alors profite uniquement à ce candidat.

Prenons un exemple pour mieux faire comprendre la double signification du vote dans les 4 cas de votation prévus et autorisés par la loi.

Soit une liste comprenant 4 titulaires et 3 suppléants.

(1) Van den Heuvel, Discours, *Revue mensuelle*, 1899, p. 413.

Supposons un électeur voulant voter en faveur de cette liste. Il peut exprimer son vote de l'une des quatre manières que voici :



Pierre	•
Paul	•
Jean	•
Jacques	•
<i>Suppléants</i>	
Xavier	•
Arthur	•
Auguste	•

1° Il adhère à l'ordre de présentation, il vote seulement en tête de la liste. D'une part son vote comptera pour une unité en faveur de cette liste ; d'autre part, il profitera à Pierre parmi les titulaires et à Xavier parmi les suppléants. Toutefois, comme nous le verrons plus loin, la loi a admis le principe de la dévolution des voix ; c'est-à-dire que, si Pierre et Xavier ont déjà un nombre de voix suffisant pour être élus, son suffrage comptera en faveur du candidat suivant Paul ou Arthur.

2° Mais veut-il voir arriver par exemple, en premier lieu Jean au lieu de Pierre, c'est-à-dire, veut-il modifier l'ordre des titulaires ; il votera en regard du nom de Jean.

Son vote comptera toujours pour une unité en faveur de la liste, et, d'autre part, pour une unité en faveur de Jean. Mais ici il n'y aura pas lieu à dévolution. Si Jean a déjà assez de voix pour être élu, les suffrages qu'il pourrait obtenir par la suite ne seront pas attribués à un autre candidat. Ce serait aller à l'encontre de la vo-

lonté de l'électeur qui a expressément manifesté le désir de voir arriver Jean en première ligne. En ce qui regarde les suppléants, il n'y a rien de changé, l'attribution des sièges se fait comme dans l'hypothèse précédente, c'est-à-dire d'après l'ordre de présentation.

3° L'électeur veut modifier l'ordre des suppléants sans toucher à celui des titulaires. Par exemple, il désire voir arriver Arthur en premier rang. Il vote en regard du nom d'Arthur. Son suffrage vaudra toujours une unité en faveur de la liste. De plus il profitera à Arthur et augmentera ses chances de devenir premier suppléant. L'ordre des titulaires n'est pas modifié.

4° Enfin veut-il modifier l'ordre des titulaires et des suppléants pour faire arriver en première ligne Paul et Auguste, il votera en regard du nom de ces deux candidats. Chacun de ces candidats bénéficiera de ce vote de préférence. Bien entendu le vote vaudra toujours adhésion en faveur de la liste.

Telles sont les quatre manières dont peut voter l'électeur sous la nouvelle loi. Son rôle se borne à cela.

Le vote une fois exprimé, les présidents des bureaux de vote mettent les bulletins sous enveloppe et les transfèrent au siège du bureau de dépouillement.

C'est aux bureaux de dépouillement qu'incombe le soin de classer ces quatre sortes de bulletins, de telle façon que l'on puisse déterminer ensuite le nombre de

voix qui doivent être attribuées à chaque liste, et dans chaque liste, à chaque candidat (1).

III. — *Dépouillement.*

Les bureaux de dépouillement ne sont pas chargés de proclamer les résultats du scrutin. Ils n'ont d'autre mission que d'examiner la validité des bulletins de vote et de les classer en différentes catégories indiquées par la loi. Ils devront, pour opérer ce classement, se servir de tableaux comprenant pour chaque liste trois colonnes distinctes (art. 262-263, annexe X, formule *V bis* ; Circ. du 4 mai 1900). La première colonne comprend les votes de liste. La 2^e les votes nominatifs pour les candidats titulaires. La 3^e les votes nominatifs pour les candidats suppléants.

1^{re} CATÉGORIE. — *Votes de liste.* — Le législateur entend désigner par là tous les votes qui donnent adhésion à l'ordre des candidats titulaires.

Ce sont : a) les votes en tête de liste.

(1) Il y a en Belgique un bureau de dépouillement par trois bureaux de vote. Ce sont les présidents des bureaux de vote qui deviennent membres des bureaux de dépouillement. Tous les bureaux de dépouillement se réunissent au chef-lieu de canton. Les opérations du dépouillement se font à huis-clos. Seuls, peuvent y assister les témoins des candidats. Les candidats ont le droit de désigner un témoin par bureau de vote. Le rôle de ces témoins est de surveiller la marche régulière des opérations électorales. Les témoins qui ont siégé lors du vote continuent à siéger au dépouillement, mais comme il n'y a qu'un bureau de dépouillement par trois bureaux de vote, deux témoins sont éliminés à la suite d'un tirage au sort.

b) les votes en faveur d'un candidat suppléant, mais ne modifiant pas l'ordre des candidats suppléants.

2^e CATÉGORIE. — *Votes nominatifs pour les candidats titulaires.* — Ce sont :

a) Les bulletins marqués en regard du nom d'un candidat titulaire.

b) Les bulletins marqués à la fois en regard du nom d'un titulaire et d'un suppléant.

3^e CATÉGORIE. — *Votes nominatifs pour les candidats suppléants.* — Ce sont les deux espèces de bulletins suivantes :

a) bulletins portant un vote en faveur d'un candidat suppléant.

b) bulletins marqués à côté du nom d'un candidat titulaire et d'un candidat suppléant.

A l'aide des tableaux ainsi dressés, pour avoir le chiffre de voix obtenues par une liste, il suffira d'additionner les deux premières colonnes (art. 260). On peut se rendre compte, en effet, qu'on y trouve les quatre sortes de bulletins, qu'il est possible de rencontrer.

En effet, dans la 1^{re} colonne, on trouve les bulletins suivants :

1^o Bulletins portant un vote en tête de liste ;

2^o Bulletins portant un vote en faveur d'un candidat suppléant ; et dans la 2^e colonne :

1^o Votes en faveur d'un titulaire ;

2^o Votes en faveur d'un titulaire et d'un suppléant.

En les additionnant on obtient ainsi le total des suffrages accordés à chaque liste (1).

Les bulletins de la 3^e colonne n'entrent pas en compte, cela ferait double emploi.

En effet, les votes en faveur d'un candidat suppléant ont déjà été comptés comme votes de liste et les votes en faveur d'un titulaire et d'un suppléant ont été rangés dans la 2^e colonne comme votes nominatifs en faveur d'un titulaire.

Il sera donc facile au bureau principal (2), en se servant de ces tableaux, de déterminer le chiffre électoral de chaque liste, qui servira de base aux calculs de répartition.

IV. — *Calculs de répartition.*

C'est au bureau principal de chaque circonscription, qu'incombe le soin d'opérer le recensement général des votes et de proclamer les résultats du scrutin.

Sa mission est double. Il doit d'abord répartir les

(1) Van den Heuvel, Discours, *Revue mensuelle*, 1899, p. 414 ; Mommaert, *Mécanisme*, p. 30-31. La vérification de ces chiffres est facile à faire. Le nombre total des bulletins de ces deux premières catégories devra être égal au nombre des bulletins valables. V. *Instructions* spéciales du ministère de l'intérieur relatives aux opérations des bureaux de dépouillement, etc. Bruxelles, 1900, n^o 60, p. 8-9.

(2) Le bureau principal se compose d'un président et de 4 assesseurs. Le président est désigné par la loi. C'est le président du tribunal de 1^{re} instance. Si le tribunal n'a pas son siège dans la circonscription, le bureau est présidé par le juge de paix du chef-lieu (art. 142). Les assesseurs sont pris parmi les électeurs. Ce sont les électeurs les moins âgés parmi ceux qui ont atteint l'âge de 40 ans et jouissant du triple vote, ou subsidiairement du double vote.

mandats entre les listes en présence, et ensuite désigner dans chaque liste les candidats élus (art. 262). Ces deux opérations sont très importantes, il importe de les étudier séparément.

A. — *Répartition des sièges entre les listes.*

Le bureau principal doit d'abord arrêter la force numérique de chaque liste. C'est une opération des plus simples. Il suffit, on le sait, d'additionner les deux premières colonnes des tableaux transmis par les bureaux de dépouillement. Mais les chiffres électoraux des différentes listes étant obtenus, comment va-t-on opérer la répartition des sièges entre ces listes ?

Le système le plus commode, celui qui se présente le premier à l'esprit, est celui du *quotient*. L'opération se ramène à une simple règle de trois : on additionne le nombre des suffrages valablement exprimés, on divise le total par le nombre de sièges à pourvoir et on obtient ainsi le *quotient électoral*. Chaque liste a droit à autant de sièges qu'elle contient de fois ce quotient.

Ce procédé est d'une simplicité idéale. Il est parfait pour assurer la répartition de choses divisibles. Malheureusement les mandats de députés sont choses indivisibles et non partageables par essence. « La pâte électorale ne se prête pas toujours à un découpage régulier (2). » La plupart du temps la division ne se

(1) *Instruction du ministère de l'Intérieur*, etc., p. 14.

(2) Goblet d'Alviella, *La Représentation proportionnelle en Belgique*, Bruxelles, 1900, p. 29.

fera pas exactement ; il y aura des restes. A chaque répartition opérée de la sorte il resterait, en effet, des sièges en souffrance.

Ainsi, supposons 1600 catholiques et 1400 libéraux se disputant 3 sièges. Le quotient électoral est 1000. Or, il entre une fois dans chaque liste. Les libéraux et les catholiques auront droit chacun à 1 siège. Mais il reste un siège. A qui le donnera-t-on ? Que faire des sièges restés vacants après une première répartition faite à l'aide du quotient électoral ?

Deux solutions ont été proposées pour résoudre la difficulté :

L'une avantage la majorité ; l'autre, la minorité.

D'après la première, les sièges restés disponibles sont conférés aux listes qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages. C'est le système connu en Belgique sous le nom de *système Struye*.

D'après la deuxième solution, ils sont attribués aux listes ayant les plus fortes fractions d'électeurs non représentés. C'est le système *des fractions forcées*.

Ces deux systèmes ont le tort de n'être nullement rationnels. Ce sont des procédés empiriques qui altèrent la proportionnalité des résultats.

a. *Le système Struye* a l'inconvénient de favoriser injustement les majorités.

Prenons comme exemple les élections qui ont eu lieu, en 1892, à Vallemaggia (canton du Tessin) (1). Il s'agis-

(1) *Revue mensuelle*, 1899, p. 53. Cf. *id.* Mommaert, *La sincérité du régime représentatif*, p. 31.

sait de répartir 5 sièges entre 614 conservateurs et 399 radicaux. Le quotient était 202. Il entrait 3 fois dans 614 et 1 fois dans 399. Restait donc un siège vacant. Par application du système Struye il a été donné aux conservateurs. Ceux-ci obtinrent donc 4 sièges, et les radicaux 1 seul, alors que proportionnellement ils eussent dû en avoir 3 contre 2. En effet, en donnant 4 sièges à la première liste on confère un siège pour 153 suffrages environ ; tandis que la liste radicale n'obtient qu'un mandat pour 399 voix, ce qui est manifestement injuste.

Mais de plus, ce système présente l'inconvénient de pousser les partis à se coaliser. En effet, sous un système équitable de représentation proportionnelle, les partis n'ont guère d'intérêt à former des coalitions, puisque chaque liste est assurée d'obtenir un nombre de mandats proportionnel à son importance. Mais il n'en va plus de même ici. Les partis ont tout avantage à recueillir le plus grand nombre de suffrages, pour se voir attribuer les sièges restant disponibles après la première répartition.

En Belgique, le projet Vandenpeereboom, proposant d'adopter ce système, souleva les plus vives protestations de la part des libéraux. Ceux-ci, n'étant presque nulle part en majorité, n'auraient obtenu que les sièges répartis à l'aide du quotient. Quant à ceux que l'on eût attribués à la plus forte liste, ils seraient tous allés aux conservateurs ou aux socialistes (1).

(1) V. *Journal de Mons*, organe libéral, 27-28 février 1899.

b. *Le système des fractions forcées* paraît être plus séduisant à première vue. Il semble très légitime de distribuer les sièges restés vacants aux listes qui ont les plus fortes fractions d'électeurs non représentés, à celles qui approchent le plus du quotient. En pratique, cependant, ce système ne donne pas de meilleurs résultats.

Il pèse en effet l'importance des partis avec deux poids différents.

Soit en effet 3 sièges à répartir entre 3 listes.

La première A compte 1650 voix. La deuxième liste B en compte 680 et la liste C 670.

Le quotient électoral, qui est 1000, entre une fois dans la liste A qui obtient de ce chef un mandat.

Mais que faire des deux autres sièges ? Le présent système les confère aux deux plus fortes fractions, soit 680 et 670. De cette façon chaque parti a donc droit à 1 siège. Il est permis de critiquer un semblable résultat. Ici il y a non seulement deux mesures, mais il y en a même trois (1) !

On exige dans le parti A 1000 voix pour un siège ; dans le parti B on se contente de 680 et dans le parti C de 670, ce qui est encore injuste. « Il y a, dit très justement M. Vernes, une échelle de quotients variables, ce qui blesse les règles de la justice distributive (2) ».

(1) Mommaert, *La sincérité du régime représentatif*, p. 30.

(2) Maurice Vernes, *La représentation proportionnelle. Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, Paris, 1888, p. 66.

De plus, le système des fractions forcées constitue une prime à la division et à l'émiettement des partis.

Supposons que dans l'exemple précédent, les partis B et C ne soient qu'une subdivision d'un même parti, que B soit la liste libérale doctrinaire, et C la liste libérale progressiste. Si ces deux listes restent unies, elles forment un total de 1350 voix. Avec le système des fractions forcées, elles obtiennent un siège. Le quotient 1000 entre une fois dans 1350. Reste donc une fraction de 350 voix. Le parti A avec ses 1650 suffrages a droit également à un siège, car il contient aussi une fois le quotient. Mais son excédent, atteignant 650, il emporte le troisième siège. Les libéraux doctrinaires et progressistes en restant unis n'ont donc droit qu'à 1 siège. S'ils s'étaient au contraire divisés, comme dans l'exemple précédent, ils en auraient obtenu deux.

On peut remarquer aussi, en passant, que, dans cette même hypothèse, c'est-à-dire, si les deux partis se divisent, ils emportent la majorité des sièges, bien qu'ils n'aient recueilli que la minorité des votes : 1350 sur 3000.

Il résulte de ces observations que, si l'on veut aboutir à des résultats vraiment proportionnels, il faut abandonner le quotient électoral comme base de répartition.

C'est donc avec juste raison que la loi électorale belge du 29 décembre 1899 ne s'est ralliée ni à l'un, ni à l'autre de ces systèmes, mais a adopté le procédé du commun diviseur inventé, en 1878, par M. Victor D'Hondt.

Le canton du Tessin qui avait d'abord appliqué le système des fractions forcées, l'abandonna pour le système Struye; et enfin comme ce système ne donnait pas des résultats excellents, il adopta définitivement une variante du système D'Hondt. Le Tessin fut donc dans ces conditions un véritable champ d'expérience proportionnaliste (1).

Le système des fractions forcées en effet, y avait produit la division des partis. Au premier essai de ce procédé, les conservateurs, au lieu de rester unis comme auparavant, formèrent plusieurs listes pour obtenir ainsi les sièges attribués aux plus forts excédents. C'est alors que le Tessin adopta le système Struye. Mais, les résultats ne furent pas plus satisfaisants; ce système aboutit à donner 5 sièges de majorité, à la minorité conservatrice. Aussi, instruit par cette double expérience, le Tessin se rejeta-t-il sur une variante du système D'Hondt. Depuis lors l'émiettement ne s'est plus produit, et les résultats ont été équitables.

On ne peut donc qu'approuver le législateur belge qui a adopté d'emblée le système D'Hondt.

Après avoir exposé le fonctionnement de ce système, nous essayerons de montrer qu'il est essentiellement juste, puisqu'il mesure tous les partis à la même aune et qu'il est aussi le plus exact, celui qui se rapproche le

(1) *Revue mensuelle*, 1899, p. 53, et Mommaert, *op. cit.*, p. 29 et s.

plus de la vraie proportionnalité, car il réduit au strict minimum le nombre de votes inefficaces.

I. — *Exposé du système de répartition D'Hondt.* — Le système D'Hondt a pour base un commun diviseur qui assure la répartition de tous les sièges en une seule fois (1). Le mètre électoral ou quotient de répartition n'est pas le quotient que l'on obtient en divisant le nombre total des suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir. Nous avons vu que ce quotient est trop grand, qu'il n'opère jamais la répartition de tous les mandats. « Il faut chercher, dit M. D'Hondt, un nombre qui, pris comme mesure correspondant à un siège, entre autant de fois dans les chiffres des partis qu'il y a de sièges, en négligeant nécessairement toutes les quantités et tous les excédents inférieurs à ce mètre électoral (2). »

C'est donc, d'un commun diviseur, inférieur au quotient électoral, que l'on devra faire usage pour opérer la répartition des mandats.

Le procédé pour obtenir le commun diviseur est le suivant : Il est indiqué en toutes lettres par l'article 263 de la loi nouvelle : on divise le chiffre électoral de chaque liste par 1, 2, 3, etc. Les résultats de ces divisions sont rangés par ordre d'importance et le quotient qui

(1) Mommaert, *Notes sur les articles 2 et 3 du projet de loi électorale*. Extrait de la *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1899.

(2) V. D'Hondt, *Le pourquoi du système de l'Association réformiste*. *Revue mensuelle*, 1893, p. 9.

occupe le rang correspondant au nombre des députés à élire constitue le mètre électoral ou chiffre répartiteur.

Ainsi, 5 sièges sont à répartir entre 3 partis : 1500 catholiques, 800 libéraux et 600 radicaux. On divise ces chiffres électoraux par 1, 2, 3 etc. On obtient les résultats suivants :

Division par 1	=	1500	800	600
— 2	=	750	400	300
— 3	=	500	etc.	

Rangeons ces quotients par ordre d'importance, ce qui donne 1 — 1500, 2 — 800, 3 — 750, 4 — 600, 5 — 500, 6 — 400, etc.

Le 5^e quotient, puisqu'il y a 5 sièges à répartir est le commun diviseur. Il ne s'agit plus dès lors que de diviser le chiffre électoral de chaque liste par 500.

Les catholiques auront droit à 3 sièges. Les libéraux et les radicaux en obtiendront chacun un.

Mais on peut se demander quelle est l'explication de cette « mécanique un peu étrange ». « Quand on entend exposer ce système, dit M. Mommaert, on se demande souvent la raison d'être de ces calculs ; on cherche le pourquoi de son exactitude ; on croit à un hasard heureux ; on ne découvre pas, dès l'abord, la base logique et rationnelle de cette solution mécanique (1). »

De cette division par 1, 2, 3 etc., résulte cependant

(1) Mommaert, *Calculs réformistes. Revue mensuelle*, 1891, p. 174.

une comparaison logique entre les chiffres électoraux des listes en présence, déterminant les droits de chacune d'elles sur les sièges disponibles (1).

Reprenons l'exemple précédent ; nous avons 5 sièges à répartir.

S'il n'y avait qu'un siège, nous le donnerions au plus fort parti, c'est-à-dire aux catholiques qui ont 1500 voix. Mais il y a un second siège ; à qui va-t-on l'attribuer ? Si on le donnait encore aux catholiques, ceux-ci obtiendraient ainsi 1 siège par 750 voix. Mais ceci n'est pas possible, car les libéraux avec 800 voix doivent être servis auparavant.

Mais que faire du 3^e siège ? Le donnera-t-on aux 600 radicaux ? Non, car les catholiques avec 1500 voix ne détiennent qu'un siège et en leur attribuant un second siège ils n'auront encore qu'un élu pour 750 voix.

A qui le 4^e siège ? Est-ce pour les catholiques ? Non, cela leur ferait 3 sièges, c'est-à-dire 1 pour 500 voix.

Est-ce pour les libéraux ? Non plus, car cela leur ferait un siège pour 400 suffrages. Ce 4^e siège doit revenir aux radicaux qui, avec 600 voix, n'ont encore rien obtenu.

Enfin, il y a un 5^e siège. Ce sera pour les catholiques. Car, si on le donnait aux radicaux, cela leur ferait 2 sièges, c'est-à-dire 1 pour 300 électeurs, aux libéraux, 2 sièges également, c'est-à-dire 1 pour 400 électeurs ;

(1) Mommaert, *Mécanisme*, etc., p. 39-40.

tandis que, si on le donne aux catholiques, ceux-ci obtiennent 3 sièges, c'est-à-dire 1 pour 500 voix. Or, 500 électeurs catholiques priment nécessairement 400 électeurs libéraux ou 300 électeurs radicaux.

Le résultat final est le suivant : 3 catholiques élus, 1 libéral, 1 radical.

Le résultat est proportionnel et partant aussi juste que possible (1).

Tel est le fonctionnement du système D'Hondt ; reste à montrer sa supériorité sur les systèmes précédemment exposés.

II. — *Justification du système D'Hondt.* — Ses deux principaux avantages sont les suivants :

1° Il est juste, car il n'emploie qu'une seule mesure, un seul mètre électoral.

2° C'est le système dont les résultats se rapprochent le plus de la proportionnalité mathématique.

1° Il est juste. Il mesure tous les partis à la même aune : « Si dans une circonscription, dit M. D'Hondt, il y a lieu de pourvoir à plusieurs sièges, la justice commande que l'égalité la plus parfaite soit observée à l'égard de tous les partis en lutte. Il faut donc un certain nombre d'électeurs pour l'attribution d'un siège. Mais le nombre admis à l'égard d'un parti, doit servir de

(1) Voyez une 2^e explication du motif de la division par 1, 2, 3, etc., V. D'Hondt, *Revue mensuelle*, 1894, p. 177 et une deuxième façon de trouver le commun diviseur, p. 223.

mesure aux autres. Il ne peut y avoir deux poids et deux mesures (1). »

Or le système D'Hondt satisfait à cette condition. Le commun diviseur, une fois trouvé, sert à répartir les mandats entre tous les partis. Dans l'exemple que l'on a eu plus haut sous les yeux, le chiffre 500 a été seul employé. Alors que dans le système Struye et dans celui des fractions forcées, il était nécessaire de faire appel à plusieurs diviseurs.

2° Le système du commun diviseur est de tous les systèmes électoraux celui qui se rapproche le plus d'une équitable répartition (2).

Sans doute la proportionnalité absolue, mathématique est impossible à attendre avec le système D'Hondt, de même qu'avec tous les systèmes électoraux connus. Cela ne tient pas au procédé de répartition, mais aux données mêmes du problème. Nous ne sommes pas ici dans le domaine des mathématiques pures, mais nous sommes en présence de mandats de députés, de choses essentiellement insécables. La répartition de ces mandats entre les différentes listes ne se fera jamais exactement. Il y aura des restes. « Des fractions de sièges ne peuvent être conférées, et les voix qui ne sont pas assez nombreuses pour conférer un siège entier sont des voix dont la puissance électorale est nulle (3). »

(1) *Le pourquoi du système de l'Association réformiste*, Revue mensuelle, 1893, p. 7.

(2) J. Gfeller, *Revue mensuelle*, 1892, p. 292.

(3) *Compte rendu de l'expérience de Représentation proportionnelle du 19 novembre 1893*, *Revue mensuelle*, 1893, p. 309.

La question n'est donc pas de savoir si le chiffre D'Hondt peut assurer une répartition exactement proportionnelle. Ce qui importe, c'est de savoir s'il se rapproche autant que possible de la proportionnalité, s'il réduit bien le nombre des suffrages inefficaces au strict minimum. C'est là le point essentiel dans un gouvernement démocratique, où tous les citoyens doivent prendre part à l'élection des organes de l'État pour pouvoir se dire « gouvernants et gouvernés », ce qui est « le premier principe de la démocratie (1) ».

Il serait facile de démontrer par des exemples, que le commun diviseur D'Hondt, mieux que tout autre procédé de répartition, assure l'efficacité du plus grand nombre possible de suffrages. Mais on pourrait penser que ces exemples ont été choisis pour les besoins de la cause. Nous préférons faire appel à la démonstration mathématique donnée par M. Mansion, professeur à l'université de Gand. M. Mansion est un adversaire de la représentation proportionnelle. Ses affirmations ne sauraient être tenues pour suspectes (2).

Le distingué professeur pose en principe que, dans tout système, le nombre des *votes efficaces* est égal au nombre de députés, multiplié par le nombre de suffrages qui, dans ce système, donne droit à un député. Donc,

(1) Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*. Paris, 1899, t. 1, p. 3.

(2) P. Mansion, *Contre la représentation proportionnelle*, 1895, 4 pages.

plus le chiffre répartiteur sera élevé, plus grand sera le nombre de suffrages efficaces. Cela est évident : or, on peut démontrer que le nombre de suffrages donnant droit à un député est plus grand dans le système D'Hondt que dans tout autre. Nous laissons la parole à M. Mansion :

« Soient n sièges à répartir entre quatre partis qui ont obtenu respectivement, les catholiques P suffrages, les libéraux Q , les radicaux R , les socialistes S , en tout N suffrages. Soient D , un diviseur de P , Q , R , ou S , par exemple de S , et

$$P = (p + a) D, Q = (q + b) D, R = (r + c) D, S = s D.$$

p, q, r, s , étant des nombres entiers tels que

$$p + q + r + s = n \text{ et}$$

a, b, c des fractions. D est le mètre électoral du système D'Hondt. Il est le plus grand de tous ceux qu'il est possible de choisir parmi les diviseurs qui donnent des quotients entiers, dont la somme est au moins égale à n .

Les catholiques auront p sièges, les libéraux q , les radicaux r , les socialistes s , absolument comme si le nombre des suffrages émis eût été, pour ces quatre partis respectivement,

$$p D, q D, r D, s D.$$

Le nombre des suffrages efficaces est donc :

$$p D + q D + r D + s D = (p + q + r + s) D = n D,$$

et celui des suffrages inefficaces

$$N - n D.$$

Comme D est le plus grand possible, dans le système D'Hondt, le nombre $n D$ des suffrages efficaces est le plus grand possible et par suite, le nombre $N - n D$ des suffrages inefficaces, le plus petit possible (1). »

Pour le système D'Hondt le nombre des suffrages inutiles est donc réduit au strict minimum. On ne pourrait donc mieux établir la supériorité de ce système (2).

Le législateur belge, qui en a consacré l'application, ne pouvait donc faire un plus heureux choix (3).

(1) V. apud *Revue mensuelle*, 1895, p. 46.

(2) Nous avouons ne pas comprendre M. St.-Girons quand il dit : « Le vrai défaut de ce système, au point de vue du but poursuivi par son auteur, c'est de supprimer tous les votes qui n'ont pas abouti à une élection », *Cours de droit constitutionnel*, p. 149. Il en est forcément ainsi dans tous les systèmes, et c'est mal tomber que de faire ce reproche au système D'Hondt, qui de tous les systèmes est celui qui le mérite le moins.

(3) La Suisse cependant a cru devoir s'en tenir au système du quotient.

A Genève fonctionne le système des fractions forcées. Une première répartition se fait sur la base du quotient électoral. Les sièges qui peuvent rester disponibles sont attribués aux listes ayant les plus fortes fractions (article 12 de la loi du 3 septembre 1892).

Le Tessin, on l'a vu, après avoir essayé du système Struye et des fractions forcées, a adopté un procédé de répartition analogue au commun diviseur D'Hondt. On divise la somme totale des suffrages obtenus par les diverses listes, par le nombre des députés à élire *plus un*. On obtient ainsi un quotient abaissé qui se rapproche davantage du système D'Hondt et assure en général la répartition de tous les mandats en une seule fois (art. 18, loi du 2 décembre 1898).

La loi de Neufchâtel admet le système Struye. Les sièges restant vacants après une première répartition, sont conférés aux listes qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages (Art. 64-2, loi du 22 novembre 1894).

Le même système est appliqué dans le canton de Soleure. Enfin

Cependant l'adoption pure et simple du système D'Hondt n'avait pas eu lieu sans soulever d'assez vives protestations. D'aucuns reprochaient à ce système de sacrifier les droits de la majorité absolue, de mettre cette dernière sur le même pied que la minorité.

Ainsi supposons que 8 sièges soient à répartir entre deux partis, dont l'un a obtenu 44.000 voix et l'autre 36.000. Avec le système D'Hondt, le chiffre répartiteur étant 9.000, chaque parti obtient 5 sièges. On a critiqué ce résultat.

M. Mommaert, au moment des troubles engendrés par le projet Vandenpeereboom, avait proposé une formule transactionnelle de nature à être mieux acceptée que le système D'Hondt pur et simple. D'après ce procédé, le parti disposant de la majorité absolue, obtenait la majorité des sièges. La formule de M. Mommaert se résumait dans les 4 propositions suivantes :

A. Quand une liste a la majorité absolue des voix, elle a droit à la majorité des sièges.

la loi de Zoug admet un système mixte, une combinaison du système Struye et des fractions forcées. Après la répartition à l'aide du quotient, le premier siège vacant est attribué à la plus forte liste, pourvu qu'elle atteigne la majorité absolue. Les autres mandats, s'il en reste, sont donnés aux plus fortes fractions. Si aucun groupe n'atteint la majorité absolue, les sièges vacants sont attribués aux plus fortes fractions (Loi du 1^{er} septembre 1894, art. 17).

V. pour plus de détails sur la représentation proportionnelle en Suisse : A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle comparées et commentées*, Genève 1897, et M. Saripolos, *op. cit.*, t. II, p. 367 et suiv.

B. Mais, si la puissance de cette liste est telle que, d'après le commun diviseur D'Hondt, elle ait droit à un plus grand nombre de sièges, ces sièges lui seront accordés en surplus:

C. Les sièges restant disponibles sont répartis entre les minorités d'après la méthode D'Hondt.

D. Enfin si aucun des partis n'a la majorité absolue, les sièges sont distribués entre les différentes listes en présence, d'après le système D'Hondt (1).

Le procédé, imaginé par M. Mommaert, avait l'avantage d'assurer dans tous les cas la majorité des sièges à la majorité du corps électoral. A ce titre, il avait plus de chances d'être accepté par l'opinion publique, et pouvait former une heureuse transition entre le régime majoritaire et un système absolument proportionnel. Mais, on le sait, le cabinet Vandenpeereboom n'était pas disposé à transiger. Il préféra s'en tenir au système Struye. On sait d'ailleurs ce qu'il advint de ce projet. Et, lorsque le ministère de Smet de Naeyer prit la direction des affaires, il crut possible d'adopter d'emblée, sans transition, le système D'Hondt pur et simple.

La loi de 1899 a prévu deux hypothèses, d'ailleurs absolument exceptionnelles, où l'application du commun diviseur peut donner lieu à des difficultés. Il peut

(1) Mommaert, *Note sur les articles 2 et 3 du projet de loi électorale*, Bruxelles, 1899, p. 6. Extrait de la *Revue mensuelle*, numéro de mai.

arriver qu'un siège appartienne à la fois à deux listes (1) :

1^{er} CAS. — Il s'agit de répartir 4 sièges entre deux listes, dont l'une atteint 24.000 votes et l'autre 16.000. Le diviseur électoral est 8.000. Or il entre 3 fois dans 24.000 et 2 fois dans 16.000. Mais cela fait 5 sièges, et il n'y en a que 4 à distribuer ? L'article 264 donne la solution. « Lorsqu'un siège revient à titre égal à plusieurs listes, il est attribué à celle qui a obtenu le chiffre électoral le plus élevé. » Ce qui n'est pas douteux c'est que la 1^{re} liste a droit à 2 sièges, et la 2^e liste à un siège. Mais que faire du 4^e ? D'après l'article 264 il devra être donné à la liste la plus forte, c'est-à-dire à la 1^{re}.

2^e CAS. — Soit : 5 sièges à répartir entre 2 listes comptant chacune 24.000 votes. Le diviseur étant 8000 chacune aurait droit à 3 sièges. Mais il n'y en a que 5 à conférer ?

L'article 264 attribue le siège en question à la liste où figure le candidat dont l'élection est en cause, qui a obtenu le plus de voix, ou subsidiairement qui est le plus âgé.

Il convient de dire d'ailleurs que ces hypothèses sont exceptionnelles, et que, dans la pratique, elles ne se présenteront même peut-être jamais.

Après ces quelques explications relatives au système de répartition adopté par la loi, nous pouvons repren-

(1) Mommaert, *Mécanisme*, p. 40.

dre la suite des opérations électorales. Le bureau principal, après avoir déterminé le chiffre diviseur, et donné à chaque liste autant de sièges qu'elle contient de fois ce chiffre, passe à la seconde opération, qui consiste à désigner dans chaque liste les candidats élus.

B. — Répartition des sièges entre les candidats de chaque liste.

On sait que, dans chaque liste, on peut rencontrer deux catégories de candidats : les candidats titulaires, et les candidats suppléants. Il s'agit donc de désigner ceux qui doivent être considérés comme élus titulaires et comme élus suppléants.

§ 1. — Désignation des élus titulaires.

Dans chaque liste, le nombre des titulaires élus est déterminé par le nombre de sièges auxquels cette liste a droit.

Mais quels seront ces titulaires ?

Trois hypothèses peuvent se présenter (1) :

a) Une liste n'a présenté qu'un nombre de candidats titulaires égal au nombre de mandats qui lui sont dûs. Ce cas ne souffre aucune difficulté. Tous ces candidats sont élus. C'est ce qu'indique l'article 265, alinéa 1 :
« Lorsque le nombre des candidats titulaires d'une

(1) V. Mommaert, *Mécanisme*, p. 43 et suiv. ; Delcroix, *Commentaire de la loi du 29 décembre 1899*, p. 68 et suiv. ; Van den Heuvel, *Revue mensuelle*, 1899, p. 424 et suiv.

« liste, est égal à celui des sièges revenant à cette « liste, ces candidats sont tous élus. »

b) Mais que faire, et ce cas se présentera presque toujours, si une liste contient plus de candidats titulaires qu'elle n'obtient de sièges ? Une liste par exemple présente cinq titulaires, et elle n'a droit qu'à 4 mandats. Il sera nécessaire d'opérer une sélection. Quels seront les trois candidats élus ? Lesquels devra-t-on éliminer ?

Pour résoudre cette question, le législateur s'est trouvé en présence de deux solutions opposées :

Ou bien respecter l'ordre de présentation, ne faire voter que pour des listes, et accorder les sièges attribués à cette liste aux candidats inscrits les premiers ; mais c'eût été entraver la liberté des électeurs, et les lier par le choix des comités électoraux ;

Ou bien abandonner le choix des candidats aux électeurs seuls. Dans ce cas, on eût fait voter les électeurs en regard du nom des candidats. Chaque liste aurait obtenu le total des voix données à ses candidats et les candidats auraient été élus suivant le nombre de voix qu'ils auraient obtenues.

Mais on peut redouter qu'avec ce système les élections ne soient livrées au hasard, beaucoup d'électeurs votant pour les candidats inscrits les premiers d'après l'ordre alphabétique (1).

(1) Van den Heuvel, Discours, *loc. cit.*, p. 426.

Aussi le législateur ne consacra-t-il ni l'un ni l'autre de ces deux systèmes, et adopta-t-il une solution mixte tenant compte à la fois de l'ordre de représentation et du vote des électeurs.

La loi pose en principe que les sièges sont répartis entre les candidats à la pluralité des voix (art. 265).

Il s'agit donc de déterminer le nombre de voix obtenues par chaque candidat.

Deux éléments doivent entrer en compte dans ce calcul :

D'une part, les votes de liste par lesquels l'électeur déclare adhérer à l'ordre de présentation. Ce sont les votes en tête de liste, et les votes en faveur d'un candidat suppléant.

D'autre part, les votes nominatifs obtenus par chaque candidat. Ils proviennent des bulletins portant un vote à côté du nom d'un titulaire, ou du nom d'un titulaire et d'un suppléant.

Mais comment combiner ces deux catégories de votes ? Comment servent-ils à déterminer le nombre de suffrages obtenus par chaque candidat ?

1^o En ce qui concerne les votes nominatifs, il n'y a lieu à aucune difficulté. Ils comptent en faveur du candidat à qui ils sont accordés.

2^o Mais à qui attribuer les votes de liste ? A quels candidats les conférer ? La loi interprète la volonté de l'électeur de la façon suivante :

L'électeur qui, d'une façon quelconque, donne son

adhésion à l'ordre de présentation des titulaires, exprime par là le désir de voir élire successivement les candidats d'après le rang où ils figurent sur la liste. Par conséquent on doit considérer ces votes comme tendant à assurer en premier lieu l'élection du candidat n° 1, puis du candidat n° 2, etc., c'est-à-dire que, si le candidat n° 1 a déjà un nombre de voix suffisant pour être élu, il serait superflu de lui en accorder de nouvelles ; ces voix profiteront au deuxième candidat, puis au troisième, etc.

« Chaque électeur, dit M. Van den Heuvel, est censé être dans la position de celui qui viendrait devant le président du bureau électoral et engagerait avec lui le dialogue suivant : — Je vote, dirait l'électeur, pour le premier candidat ! — Le président du bureau électoral répondrait : Mais, Monsieur, il est absolument inutile de voter encore pour le premier candidat ; il a déjà le chiffre diviseur des voix. Par conséquent il est dès maintenant certain d'être élu. — Alors je vote pour le second ! — Le second atteint aussi déjà le chiffre diviseur des voix ; il est donc assuré également d'être élu. Alors, je vote pour le troisième ! (1) »

Il y a donc dévolution des voix entre les différents candidats, dans l'ordre indiqué par les parrains.

On attribuera d'abord à chaque candidat les *votes nominatifs* qu'il aura obtenus, puis on ajoutera le

(1) Discours du 21 décembre 1899, Sénat, *Revue mensuelle*, p. 428, 1899.

nombre de *votes de liste* suffisant pour qu'il obtienne le diviseur électoral. On continuera ainsi jusqu'à ce que tous les votes de liste soient épuisés.

Après cette première opération les candidats titulaires, qui ont au total le plus grand nombre de voix sont proclamés élus. En cas de parité de voix, l'ordre de présentation prévaut (1). Prenons un exemple. Soit la liste n° 1 qui comprend cinq candidats titulaires : Paul, Jean, Jacques, Albert, Xavier et dispose de trois mandats.

Les *votes de liste* à attribuer par dévolution s'élèvent au chiffre de 15.000.

Et les *votes nominatifs* obtenus par les candidats sont ainsi répartis.

Paul.	1.000
Jean.	1.500
Albert.	2.500
Jacques.	7.000
Xavier	9.000

Le diviseur électoral est 11.000.

Le bureau opère ainsi la dévolution des votes de liste :

Constatant que le premier candidat, Paul, n'a que 1.000 voix nominatives, il lui attribue les 10.000 votes de liste qui lui manquent pour atteindre le diviseur électoral.

Au deuxième candidat Jean, il manque 9.500 votes. Mais le bureau ne peut lui en attribuer que 5.000, qui

(1) Mommaert, *Mécanisme*, p. 46.

forment le dernier excédent des votes de liste. Jean n'arrive donc qu'à un total de 6.500 voix.

Aux votes nominatifs obtenus par les trois autres candidats on ne peut plus rien ajouter, puisque les votes de liste sont épuisés.

On aboutit ainsi aux résultats suivants :

Paul.	11.000 voix
Jean.	6.500 »
Albert.	2.500 »
Jacques	7.000 »
Xavier.	9.000 »

Ce sont les trois candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix qui sont élus soit : Paul 11.000, Xavier 9.000, Jacques 7.000 (1). On voit ainsi que les parrains ne décident pas souverainement de l'élection des députés. Dans l'exemple qui précède, grâce aux votes exprimés par les électeurs, Jacques et Xavier, bien que les deux derniers inscrits sur la liste, ont été cependant élus (2).

c) Une troisième hypothèse peut se présenter. Qu'arrivera-t-il, si une liste ne présente qu'un nombre insuffisant de candidats titulaires? Par exemple elle a droit à quatre sièges et ne comprend que trois titulaires. Dans

(1) V. Instruction du ministre de l'intérieur relative au dépouillement, p. 17 à 18.

(2) C'est ce qui s'est produit à Bruxelles, aux élections du 27 mai 1900. M. Colfs, bien qu'inscrit le dernier sur la liste catholique a été élu.

ce cas, aux termes de l'article 263, alinéa 3, on doit conférer ce 4^e siège au 1^{er} candidat suppléant.

Mais que faire, si, par impossible, une liste ne contient qu'un nombre insuffisant de candidats titulaires et suppléants ? La loi se voit dans l'obligation de répartir les sièges restés disponibles entre les autres listes (art. 263).

§ 2. — Désignation des suppléants.

Les divers mandats auxquels chaque liste a droit, ayant été répartis entre les candidats titulaires, il importe de déterminer le rang des candidats suppléants dans un double but :

D'abord, afin, s'ils sont trop nombreux, de désigner ceux que l'on devra éliminer, et ensuite, dans tous les cas, pour savoir ceux qui pourront essentiellement obtenir les sièges de titulaire, devenus vacants.

Notons qu'ici, le nombre de suppléants auxquels une liste a droit ne dépend pas absolument du nombre de voix obtenues par cette liste (1) : Il est fixé par la loi. Aux termes de l'article 254 une liste ne peut présenter plus de candidats suppléants que de titulaires. Leur nombre, même, ne peut excéder cinq si la liste comprend sept, huit ou neuf candidats effectifs, etc.

Mais ce chiffre pourra être encore réduit, car, d'a-

(1) Delcroix, *Commentaire de la loi du 29 décembre 1899*, p. 71.

près l'article 266, le nombre des suppléants ne peut jamais dépasser celui des titulaires *élus*.

En ce qui concerne le classement des suppléants, il est un cas qui ne présente aucune difficulté. C'est celui où une liste, qui obtient au moins un siège, n'a présenté qu'un seul suppléant. Ce candidat est tout désigné pour recueillir le mandat de l'élu titulaire, s'il devenait disponible. Mais, que décider, si une liste présente plusieurs candidats ? Comment déterminer leur rang ? Lesquels devra-t-on éliminer s'ils sont trop nombreux ?

Le procédé à suivre est le même que celui employé pour le classement des titulaires. On tient compte : 1° des votes nominatifs accordés à chaque candidat suppléant ; 2° des votes donnant adhésion à l'ordre de présentation des candidats suppléants.

Les premiers de ces votes proviennent de deux catégories de bulletins :

α . Ceux portant un vote en regard d'un candidat suppléant ;

β . Ceux portant un vote en regard du nom d'un titulaire et d'un suppléant.

Les autres, c'est-à-dire ceux approuvant l'ordre de présentation sont les suivants :

α . Votes en tête de liste ;

β . Votes en faveur des titulaires.

On procédera donc comme pour les candidats titulaires.

On accordera à chaque suppléant les votes nominatifs qu'il aura obtenus.

On lui attribuera ensuite par dévolution les votes approuvant l'ordre de présentation.

Enfin, une troisième hypothèse peut se présenter : il peut arriver qu'une liste n'ait pas désigné de suppléants, ou bien que tous ses suppléants aient déjà été pourvus de sièges en remplacement de candidats titulaires démissionnaires ou décédés. Que décider si un nouveau siège vient à être vacant ? La nouvelle loi indique la solution. Il y a lieu de procéder à une nouvelle élection. L'article 154 est ainsi conçu : « En cas de dissolution des Chambres ou de l'une d'elles, comme en cas de vacance par option, décès, démission ou autrement, lorsqu'il ne peut être pourvu à la vacance par l'installation d'un suppléant, le collège électoral est réuni dans les quarante jours de l'acte de dissolution ou de la vacance (1). »

Avec la proclamation des candidats suppléants se termine la mission du bureau principal.

La répartition des sièges est faite d'abord entre cha-

(1) On a pu critiquer l'institution des suppléants en Belgique comme trop compliquée. On eût pu fort bien proclamer suppléants les candidats non élus qui auraient obtenu le plus de voix. V. Mommaert, *Mécanisme*, p. 66, et Rapport de M. de Jaer, Ch. des rep., 25 août 1899, *Doc.*, 297, p. 20. Il en est ainsi à Genève (art. 20, loi du 3 sept. 1892), et au Tessin (art. 21, loi du 2 décembre 1892). A Neuchâtel, le système est plus compliqué, il est analogue à celui employé en Belgique. V. A. Frey, *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle*, p. 46, 57, 61, 66, etc.

que liste, puis, dans chaque liste entre les candidats titulaires. Enfin les candidats suppléants sont désignés, le président proclame les résultats définitifs ; les opérations électorales sont closes.

B. — Loi du 12 septembre 1895, relative aux élections communales.

Nous ne parlons qu'en dernier lieu de la loi relative aux élections communales et cela en n'y consacrant que de très courts développements pour les deux raisons suivantes :

D'abord, parce qu'elle reproduit nombre de dispositions que nous avons étudiées plus haut ; ensuite et surtout, parce qu'elle n'est qu'une application très réduite et mesquine de la représentation proportionnelle, une sorte de transition entre le système majoritaire et la représentation proportionnelle intégrale.

En effet, sous la loi du 12 septembre 1895, les élections se font en principe, comme par le passé, d'après les règles du tout à la majorité. La représentation proportionnelle n'intervient que lorsqu'il y aurait lieu à ballottage. Dans ce cas, les sièges qui restent vacants, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas été attribués à la majorité absolue, sont répartis de suite entre les différentes listes en présence au *pro rata* de leur chiffre électoral. Il n'y a pas lieu à un deuxième tour de scrutin (1).

(1) Un amendement proposant d'appliquer la représentation proportionnelle intégralement dans toutes les communes de plus de

Réduite à ces étroites limites, cette application de la réforme ne passionna que médiocrement les esprits. Les proportionnalistes la votèrent sans enthousiasme, et parmi ses adversaires beaucoup la laissèrent passer comme peu dangereuse, beaucoup aussi espéraient en dévoiler les inconvénients par une « démonstration par l'absurde » (1).

La loi du 12 septembre 1895, que l'on a souvent qualifiée de « caricature » de la représentation proportionnelle (2), eut cependant une grande portée. Elle laissa entrevoir les avantages de la nouvelle institution, elle prouva mieux que ne l'aurait fait aucun raisonnement que, ce qui avait été tenu jusqu'ici comme impossible, était parfaitement réalisable.

Les formalités préliminaires du vote sont à peu près les mêmes ici qu'en matière législative.

La présentation des candidats est exigée. Elle doit être faite 15 jours avant le scrutin.

Les présentations doivent être signées par un nombre d'électeurs variant de 5 à 100 suivant l'importance des communes (art. 18, loi du 12 septembre 1895). Elles sont remises au président du bureau principal qui en donne récépissé.

20.000 âmes fut rejeté à une majorité de deux voix seulement. V. L. Dupriez, *Revue du droit public*, t. VI, p. 138.

(1) E. Van der Smissen, *La représentation proportionnelle en Belgique et les élections générales de mai 1900*. *Annales des sciences politiques*, juillet 1900, p. 505.

(2) *Op. cit.*, p. 504.

A l'aide de ces éléments, le bureau principal arrête la liste des candidats auxquels les suffrages peuvent être valablement donnés (art. 19). Aucune liste ne peut comprendre plus de sièges qu'il n'y a de candidats à élire.

La loi consacre également le principe de l'élection sans lutte (art. 20). Lorsque le nombre des candidats ne dépasse pas celui des mandats à conférer, les candidats sont proclamés élus sans autre formalité.

Dans le cas contraire, il y a lieu de procéder à l'élection.

L'électeur dispose d'autant de voix qu'il y a de candidats à élire.

S'il désire voter pour tous les candidats d'une liste, il vote en tête de cette liste. S'il ne veut accorder ses suffrages qu'à certains d'entre eux, il ne vote qu'en regard des noms des candidats qui ont ses préférences. Enfin il peut voter pour les candidats appartenant à des listes différentes.

Les bureaux de dépouillement après avoir examiné la validité des bulletins, et après les avoir classés dans l'ordre indiqué par la loi, consignent les résultats sur des tableaux qui sont transmis au bureau principal. Celui-ci est chargé de procéder au recensement général des votes.

Deux cas peuvent se présenter. Ils sont prévus par la loi.

A. — Il n'y a qu'un seul conseiller à élire (art. 42).

Dans ce cas le candidat qui a obtenu la moitié plus un des votes valables est proclamé élu. Si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il y a ballottage ; et le dimanche suivant un second tour de scrutin a lieu entre les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix (1).

B. — Si, au contraire, il y a plusieurs candidats à élire, sont proclamés élus d'emblée, tous les candidats qui ont obtenu la majorité absolue. Jusqu'ici c'est l'application pure et simple du procédé majoritaire. Mais voici où réside l'innovation : Si le nombre des candidats ainsi élus à la majorité absolue est inférieur au nombre de sièges à pourvoir, il n'y a pas lieu à un second tour de scrutin ; les sièges demeurés vacants sont répartis séance tenante *proportionnellement* entre les listes en présence (2). Le ballottage est supprimé.

Nous nous trouvons ici en présence d'une double opération, comme en matière d'élections législatives :

- a) Répartition des sièges entre les listes ;
- b) Répartition des sièges dans chaque liste entre les candidats en présence.

A. — *Répartition des sièges entre les listes.*

Il s'agit d'abord de déterminer le chiffre de chaque liste. Ici la comptabilité est très simple. On additionne :

(1) Tous les candidats ne sont pas admis au scrutin de ballottage, mais seulement les deux qui ont obtenu le plus grand nombre de voix.

(2) V. *Annuaire de législation étrangère*, 1895, p. 445 et suiv.

1° Les votes en tête de liste, qui donnent à chaque liste autant de voix qu'elle a présenté de candidats ;

2° Les bulletins où l'on a voté en faveur de quelques-uns seulement des candidats de la liste.

Les bulletins panachés n'entrent pas en compte. Ils ne font que donner une avance personnelle aux candidats. En effet, il s'agit de déterminer la force respective des listes, et le bulletin panaché exprime précisément la volonté de l'électeur de n'appartenir à aucun groupement (1).

Mais toutes les listes ne sont pas admises à la répartition des mandats. Ici le législateur a donné une entorse au principe de la représentation proportionnelle. Il a consacré l'obligation pour chaque liste d'atteindre le *quorum*, c'est-à-dire un certain chiffre de voix arbitrairement fixé à l'avance. Aux termes de l'article 44, ne sont admises à la répartition des sièges, que les listes dont le chiffre électoral atteint la quotité suivante :

1/3 des voix s'il y a moins de 4 membres à élire ;

1/4 des voix s'il y a moins de 4 à 6 membres à élire ;

1/5 des voix s'il y a moins de 7 à 12 membres ;

1/6 des voix au-dessus de 12 membres

C'est donc entre ces listes seules que seront attribués les sièges restant disponibles. La répartition se fait à

(1) V. Herman Dumont, *Rev. pol. et parlam.*, 10 décembre 1899, p. 534.

l'aide du commun diviseur D'Hondt. En effet, d'après l'article 45, la répartition, entre les listes admises, s'opère de manière à attribuer à chacune d'elles autant de sièges, que son chiffre électoral contient de fois le nombre de voix le plus réduit obtenant un siège. A cet effet, on divise les chiffres électoraux des listes par 1, 2, 3 etc., opération qui donne le commun diviseur.

Lorsqu'une liste a déjà obtenu des sièges à la majorité absolue, les sièges ainsi acquis viennent en déduction de ceux qui lui sont reconnus par le système de la répartition proportionnelle.

Si une liste avait déjà obtenu à la majorité absolue plus de sièges que ne lui en attribue la répartition proportionnelle, elle n'aurait plus droit à aucun mandat.

B. — *Répartition des sièges entre les candidats
de chaque liste.*

La règle est très simple : on applique l'élection à la pluralité des voix.

Les sièges revenant à une liste, sont conférés aux candidats de cette liste qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages (art. 46).

Enfin sont nommés suppléants les candidats non élus qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. Ils sont appelés à recueillir éventuellement les mandats des titulaires démissionnaires ou décédés.

Ces deux opérations terminées le bureau principal proclame les résultats.

Telles sont les deux lois par lesquelles a été introduite en Belgique la représentation proportionnelle.

La nouvelle réforme, peut-on dire, y a déjà fait ses preuves.

La loi relative aux élections communales fonctionne depuis plus de cinq années; la loi de 1899, quoique toute récente, a été l'objet le 27 mai 1900 d'une application grandiose. Jamais la représentation proportionnelle n'avait fonctionné nulle part sur un aussi vaste champ d'action.

Les résultats de ces expériences, sans être absolument concluants, sans permettre de porter sur la représentation proportionnelle un jugement définitif, fournissent cependant des éléments d'appréciation d'une très haute importance.

Au cours des vingt années qu'a duré la campagne proportionnaliste, de nombreux arguments furent émis pour ou contre la représentation proportionnelle.

Des éloges enthousiastes lui furent décernés, des critiques acerbes furent dirigées contre elle; il n'était pas de sinistres prédictions qu'elle ne devait réaliser.

Que faut-il penser de ces louanges et de ces critiques? N'y a-t-il pas eu exagération de part et d'autre? Nous avons vu au début, ce que vaut la représentation proportionnelle au point de vue juridique, il importe

maintenant d'apprécier sa valeur au point de vue politique. Telle est la question qui sera posée au chapitre suivant. Pour y répondre, nous joindrons aux considérations théoriques, dont il est fait trop souvent un usage exclusif, les enseignements fournis dans le domaine des faits par l'expérience de la représentation proportionnelle en Belgique.

CHAPITRE IV

LES APPLICATIONS DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE EN BELGIQUE ET LA VALEUR POLITIQUE DE CETTE RÉ- FORME.

Nous répondrons d'abord aux principales objections dirigées contre notre réforme. Nous exposerons ensuite les bienfaits que l'on est en droit d'espérer d'elle.

SECTION I. — Réponse aux principales objections.

Nous ne rencontrerons que les deux principales objections, celles que les adversaires de la représentation proportionnelle ne manquent jamais de mettre en avant, et qu'ils donnent comme particulièrement convaincantes, ce sont :

a) La prétendue complexité des systèmes de répartition proportionnelle ;

b) La crainte de voir les partis se fractionner et empêcher la constitution de majorités compactes et homogènes, nécessaires pour assurer la marche du gouvernement.

Nous essayerons de montrer que ces objections n'étaient fondées, ni en théorie, ni en fait.

§ 1.

Lorsqu'on étudie dans les livres l'exposé théorique des systèmes propres à assurer la représentation proportionnelle et, en particulier, le système admis par la législation électorale belge, on est frappé à première vue de la complexité des formules. Aussi ne faut-il pas s'étonner outre mesure, si beaucoup de gens, séduits au fond par la justice de la représentation proportionnelle, ont pu dire que c'était une excellente réforme en théorie, mais non susceptible d'application pratique. Deux de nos plus distingués proportionnalistes, MM. Laffite et Domergue, ont formulé des craintes à ce sujet. Ils estiment que le système belge est trop compliqué, et que si l'on veut le faire adopter en France « c'est le meilleur moyen d'enterrer la question de la Représentation proportionnelle pour longtemps » (1).

D'autres auteurs, englobant dans une commune condamnation tous les systèmes de représentation proportionnelle, les trouvent très arbitraires et très compliqués » (2). Ce sont là, de l'avis de M. Esmein, des « procédures tortueuses, gênantes et artificielles » (3). « La représentation proportionnelle, dit M. Ducrocq, exige

(1) Laffite et Domergue, *Comment organiser la représentation proportionnelle en France*, brochure extraite de la *Réforme économique* du 24 juin 1900.

(2) Esmein, *Droit constitutionnel*, p. 666.

(3) Esmein, *op. cit.*; p. 670.

des calculs compliqués et un effort de raisonnement antipathique au corps électoral, ami des notions simples » (1).

Nous estimons que ces craintes sont très exagérées. La représentation proportionnelle est plus compliquée en apparence qu'en réalité, plus difficile à comprendre dans la théorie que dans la pratique. Les difficultés résident dans l'exposé, dans l'explication du comment et du pourquoi du système. Mais le fonctionnement pratique est des plus simples. La marche des opérations est si logique que l'on ne conçoit pas qu'il puisse en être autrement (2).

D'ailleurs, il convient de bien distinguer le rôle de l'électeur et celui des bureaux de dépouillement. S'il subsiste quelques complications, c'est dans le dépouillement qu'on les rencontre. Or les membres de ces bureaux ne sont pas en principe des illettrés, ils ont au moins passé par l'école primaire et sont à même de comprendre la règle de trois.

Quant à l'électeur, son rôle est des plus simples. On

(1) Ducrocq, *Droit administratif*, t. III, p. 50. Cf. Charles Benoist : « Ce sont bien des affaires pour le suffrage universel. » *La crise de l'Etat moderne*, p. 139. M. d'Hoffsmidt trouve également la représentation proportionnelle « impraticable, parce que, les membres des bureaux ne sont pas des élèves d'une école primaire appelés à prendre part à un concours d'arithmétique ». *Effets nuisibles de la représentation proportionnelle*, 1894, p. 50. Il ajoute, page 56, que la difficulté se trouve accrue à cause « de l'animation et du boucan (sic) qu'amène la fin d'une élection ».

(2) « Les difficultés n'existent qu'à la lecture du texte. » H. Dumont, *Revue politique et parlementaire*, 40 décembre 1899.

sait que, d'après la loi du 29 décembre 1899, il ne dispose que d'un seul vote, et ce qu'il a besoin de connaître se résume à très peu de chose.

Quand il vote en tête de liste, il doit savoir qu'il donne sa voix à cette liste et qu'il approuve l'ordre de présentation des candidats.

Quand il vote en regard du nom d'un candidat, il doit savoir que son vote profite à la liste à laquelle appartient ce candidat et à ce candidat lui-même dont il augmente les chances de succès. Voilà tout ce que l'on exige de son intelligence ! Est-ce trop demander à ceux qui prétendent exercer une influence sur les destinées du pays (1) ?

Le gouvernement belge avait pris les plus grandes précautions pour éviter les erreurs. Des affiches expliquant très clairement à l'électeur ce qu'il avait à faire, avaient été apposées dans toutes les salles de vote. Des instructions très détaillées avaient été transmises aux présidents des bureaux électoraux. Aussi, le fonctionnement de la nouvelle réforme n'a-t-il rien laissé à désirer, aussi bien en matière communale que dans les élections législatives du 27 mai dernier.

(1) D'ailleurs, dans le régime majoritaire, combien d'électeurs ne savent pas ce que c'est que la majorité absolue, le quorum du quart des électeurs inscrits, et si les bulletins blancs ou nuls doivent être ou non comptés pour fixer la majorité absolue ! Il n'est évidemment pas indifférent que les électeurs puissent se rendre compte des moyens employés pour établir les résultats du scrutin. Mais il ne faut peut-être pas y attacher une importance exagérée. Il ne faut pas voir comme M. Saint-Girons « un moyen de sophistiquer le suffrage universel ». *Dr. constit.*, p. 139.

Au lendemain des premières élections communales, où fut appliquée la représentation proportionnelle, M. J. Carlier, représentant, s'exprimait ainsi : « Les opérations électorales ont presque partout marché de la façon la plus aisée et la plus rapide, jusque dans les humbles villages des contrées les plus reculées du pays (1). » Et M. Braun, bourgmestre de Gand, bien placé pour avoir des renseignements certains sur la question, disait dans un discours prononcé le 10 mai 1899 : « Nulle part, la représentation proportionnelle n'a amené dans les opérations électorales les complications qu'avaient prédites ses adversaires (2) ».

Aux élections législatives du 20 mai dernier, le fonctionnement de la représentation proportionnelle ne fut pas moins satisfaisant. L'expérience fut des plus concluantes. Les opérations du scrutin se poursuivirent dans un ordre parfait. Dans l'arrondissement de Bruxelles, elles se sont terminées à l'heure prescrite ; à 2 heures, les 177 bureaux de dépouillement étaient en possession des bulletins et partout, le dépouillement commencé à 3 heures était achevé vers dix heures. Il convient d'ajouter qu'il ne s'agissait pas d'élire moins de 18 députés et de 9 sénateurs, et que les 250.000 bulletins qu'il fallut dépouiller, pouvaient contenir chacun

(1) *Premier essai*, par J. Carlier, *Revue mensuelle*, 1895, p. 132.

(2) *Revue mensuelle*, 1895, p. 157 ; cf. H. Dumont, *La représentation proportionnelle en Belgique*, *Revue pol. et parlem.*, décembre 1899, p. 337.

jusqu'à 107 noms pour la Chambre et 25 pour le Sénat.

Si le bureau principal mit quelque temps pour opérer la répartition et proclamer les résultats, c'est que « parmi les 177 présidents des bureaux dépouillants, il s'en trouva un ou deux inférieurs à la tâche ; l'un d'eux avait remplacé par une feuille blanche son procès-verbal qui se retrouva seulement le lendemain ! (1) ». Enfin, citons ces paroles de M. C. Jacquart, ancien rédacteur au journal majoritaire *Le XX^e siècle* : « Le mécanisme de la représentation proportionnelle, système D'Hondt, est sorti triomphant de cette première épreuve. Même les adversaires de la représentation proportionnelle doivent reconnaître que son application n'a donné lieu à aucune des difficultés que d'aucuns appréhendaient. Quelques présidents de bureau se sont trompés, c'est vrai ; mais les erreurs commises ne se représenteront certainement plus à une seconde épreuve, ni après une lecture attentive des instructions ministérielles, si claires qu'il faudrait y mettre beaucoup de bonne volonté pour ne pas comprendre (2). »

On peut ajouter également que l'institution de la représentation proportionnelle suivant d'assez près la revision de la Constitution, avait appelé au scrutin une masse d'électeurs à peu près dépourvus d'éducation politique.

(1) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, Bruxelles, 1900, p. 156.

(2) C. Jacquart, *Statistique électorale*, Bruxelles, 1900, p. 5.

Il y a tout lieu d'espérer qu'une deuxième application de la réforme sera encore plus satisfaisante. Mais, dès aujourd'hui, n'est-il pas permis de conclure que la représentation proportionnelle n'est plus « une simple théorie, un désir pieux des amis de la justice (1) » ? Ne sommes-nous pas autorisés à tenir pour applicable un système électoral qui a été si bien appliqué (2) ?

§ 2.

L'objection la plus fréquente et certainement la plus grave que l'on ait faite à notre réforme, est la suivante : la représentation proportionnelle, dit-on, en permet-

(1) Ernest Naville, *La représentation proportionnelle*, *Revue polit. et parlement.*, t. 9, p. 501.

(2) L'expérience de la représentation proportionnelle en Suisse a donné également des résultats très satisfaisants. Il est établi par l'expérience de Genève, de Neuchâtel et du Tessin que, « le principe proportionnel peut être appliqué sans soulever aucune difficulté pratique ». Ernest Naville, *Trois élections genevoises*, *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1893, p. 277. *Le Genevois*, journal bien connu pour son hostilité à l'égard de la représentation proportionnelle, écrivait le 15 novembre 1892, commentant l'élection de Genève du 12 novembre : « Le dépouillement s'est fait correctement. Nous ne faisons aucune difficulté de reconnaître que sous ce rapport nous avons été trompés en bien. La loyauté nous impose cette constatation. » Cf. J. Gfeller, *Les élections proportionnelles dans le canton de Zoug*, *Revue mensuelle*, 1895, p. 56 : « Les élections faites d'après le principe de la proportionnalité ne soulèvent aucune difficulté pratique », etc., etc. Toutefois ces expériences n'avaient pas été tenues pour convaincantes. « L'expérience faite dans les petites collectivités comme les cantons suisses, disait M. Ducrocq, n'est pas probante par rapport à un grand pays. » Mais il semble difficile de tenir ce langage après l'application grandiose qui a été faite de la représentation proportionnelle en Belgique.

tant à tous les groupes électoraux d'obtenir une certaine part de représentation, rendra possible la division des partis, et introduira au Parlement les représentants des opinions les plus diverses. On obtiendra, dès lors, une assemblée, où aucun parti n'aura la majorité. Les différents éléments de l'opposition se portant tantôt d'un côté, tantôt d'un autre, rendront la marche de tout gouvernement impossible. Aussi, au Parlement belge, les proportionnalistes se sont-ils vus traiter d'« anarchistes parlementaires » (1).

Cette objection se retrouve à peu près dans tous les écrits des adversaires de la représentation proportionnelle.

Elle fut naturellement développée par M. Woeste : « Qui ne voit, disait l'éminent partisan du système majoritaire, qu'avec la représentation proportionnelle il se formerait partout ou presque partout dans le pays des groupes variés, représentant des intérêts déterminés et exclusifs, protectionnistes ou libre-échangistes, partisans du service personnel ou du remplacement, flamands et wallons, etc... et que les élus de ces groupes seraient en mesure de faire la loi à tout le cabinet et, s'il résiste, de le renverser (2). »

Frère Orban soutenait la même idée avec beaucoup

(1) V. Mommaert, *L'émiettement des partis*, Revue mensuelle, 1893, p. 15.

(2) Lettre de M. Woeste au *Journal de Bruxelles*, 23 février 1891 ; Cf. du même, *Revue générale*, année 1886, p. 653.

de force dans sa célèbre « brochure grise » : « Qu'est-ce que la représentation des minorités dans une société politique qui doit avoir un gouvernement ? C'est, disait l'éminent chef du parti libéral, un artifice imaginé pour entraver, énerver, paralyser la majorité. Quelle est la suite de l'introduction de cet engin dans l'institution politique ? C'est que, après avoir fractionné, divisé, ce qui empêche qu'il y ait une majorité, les groupes ne sont plus occupés qu'à une chose ; c'est à essayer de former une majorité : au lieu de l'avoir aussi près que possible de l'homogénéité, ce qui est une condition de vie, on la compose d'éléments hétérogènes, discordants, qui portent en eux un germe de mort (1). »

MM. Vanderkindere et Rolin-Jaequemyns, qui furent parmi les premiers défenseurs de la nouvelle réforme, avouaient que la représentation proportionnelle leur avait paru très séduisante au début, mais que, depuis lors, la réflexion les avait convaincus, que cette institution pouvait entraîner le morcellement des partis, et, en rendant impossible la formation d'une « majorité homogène », mettre le gouvernement à la merci d'une oscillation passagère (2). »

En France, des auteurs considérables ont adressé le

(1) *La revision constitutionnelle en Belgique et ses conséquences*, p. 141 ; Cf. M. Rosseeuw, ch. repr., 30 mai 1893, *Annales parlementaires*, p. 1544.

(2) *La représentation proportionnelle à la société d'études sociales et politiques*, séances des 4 et 8 avril 1891, apud *Revue mensuelle*, 1891, p. 138 et 143.

même reproche à la représentation proportionnelle. Celle-ci pour M. Courcelle-Seneuil aurait pour effet d'entraîner « l'anarchie, la contradiction, l'hésitation, l'instabilité des résolutions, toutes choses contraires à l'exercice des fonctions de gouvernement » (1).

MM. les professeurs Ducrocq et Esmein se rencontrent également sur ce terrain pour combattre notre réforme. Le premier la rejette parce qu'elle aurait pour conséquence inévitable « d'augmenter les difficultés du gouvernement (2) » et pour M. Esmein « elle rendrait souvent impossible la formation de majorités compactes au sein des assemblées... Elle serait peut-être un germe de mort pour le gouvernement parlementaire qui ne vit que sur ces majorités » (3).

De toutes ces critiques se dégagent ces deux conclusions :

La représentation proportionnelle entraîne l'émiettement des partis ; par suite, elle empêche la formation des majorités homogènes nécessaires à l'exercice du pouvoir.

Nous essayerons de réfuter ces deux assertions (4).

A. — Est-il vrai d'abord que la représentation proportionnelle entraîne l'émiettement des partis ? Rien ne nous autorise à le croire.

(1) Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, p. 234.

(2) Ducrocq, *Droit administratif*, t. III, p. 50.

(3) Esmein, *Deux formes de gouvernement*, *Revue du droit public*, t. I, p. 35.

(4) Nous ne nous prévalons pas, comme l'ont fait beaucoup de proportionnalistes, des contradictions de nos adversaires.

L'objection pourrait avoir une certaine valeur, si, comme le dit très bien M. J. P. Laffitte, « nous étions encore au temps classique du parlementarisme, alors qu'il n'y avait dans les assemblées que deux partis, l'un de gouvernement, l'autre d'opposition » (1). Mais, où trouvons-nous aujourd'hui des Parlements possédant les fortes majorités souhaitées par nos adversaires? Le régime majoritaire n'a-t-il pas engendré à peu près partout l'émiettement des partis (2)? Frère Orban, oubliant sans doute qu'il venait de reprocher à la représentation proportionnelle de diviser les majorités, constatait que le Parlement allemand, où le système majoritaire a toujours fonctionné, n'est composé que de minorités : « Toutes y sont représentées, disait-il, une minorité de conservateurs, une minorité de libéraux, une minorité de libéraux nationaux, une minorité du centre, une minorité de progressistes, une minorité de socialistes et même une minorité de « sauvages » que l'on ne peut placer sous une autre étiquette (3). »

L'éminent ancien chef du parti libéral, se tournant du côté de la France, faisait la même constatation.

De même, en Belgique, un résultat analogue s'était produit. La division classique entre catholiques et libéraux s'était altérée sous l'influence du suffrage univer-

(1) Paul Laffitte, *Revue bleue*, 23 janvier 1897, p. 97.

(2) Cf. Mommaert, *La sincérité du régime représentatif*, Bruxelles, 1894, p. 21.

(3) Frère Orban, *La Révision constitutionnelle*, etc., p. 114.

sel et du régime majoritaire. Les socialistes étaient entrées en lice, et les deux grands partis eux-mêmes contenaient des germes de dissolution. Les libéraux formaient deux groupes bien distincts, les doctrinaires et les progressistes, et les catholiques avaient vu se séparer d'eux les démocrates chrétiens (*Christene Volkspartij*) (1).

Le défaut de partis bien définis tient à des causes profondes ; il n'est pas le résultat d'un système électoral. « En faire un grief à la représentation proportionnelle, c'est reprocher au baromètre le temps qu'il fait (2). »

Toutefois, nos adversaires peuvent répondre que, si la représentation proportionnelle n'est pas la cause de l'émiettement des partis, elle peut du moins lui être favorable, en permettant aux différentes nuances d'un parti, d'obtenir plus facilement une part de représentation, que sous le régime majoritaire.

Nous avouons ne rien voir dans la représentation proportionnelle qui pousse à la division exagérée des partis.

Il est vrai qu'avec ce système, les partis qui se frac-

(1) Cf. Beernaert : *Chambre des repr.*, session, 1893-1894 ; *Document* 106, p. 180, attribue l'émiettement des partis au scrutin uninominal. Il trouve étrange qu'on se prévaille des conséquences de ce système pour en accabler un procédé tout opposé, la représentation proportionnelle, Cf. *Causes réelles de l'émiettement des partis*, Saripolos, t. II, p. 199 et 200.

(2) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, Bruxelles, 1900, p. 19.

tionnent n'encourent pas de déchéance aussi grave que sous le régime majoritaire où la moindre division est punie d'un échec absolu. Mais il n'en résulte pas que l'on puisse impunément se diviser. Sous le régime proportionnel il y a une échelle de châtiments, une gradation dans les peines (1) : La mort politique, qui peut souvent paraître une punition excessive, n'est pas nécessairement encourue. Ce n'est pas une raison, parce qu'un parti s'est fractionné en deux groupes pour qu'il n'obtienne plus aucune part de représentation. Comme le fait remarquer avec raison M. Mommaert, sous le régime proportionnel, « un émiettement est puni en général d'un échec absolu ; un simple fractionnement entraîne le plus souvent la perte d'un ou de deux sièges ; une division en deux groupes est même quelquefois punie de la perte d'un mandat » (2). Mais il y a toujours intérêt pour un parti à ne pas se diviser. Tout d'abord une première barrière s'oppose à un fractionnement exagéré : c'est la nécessité d'atteindre le chiffre répartiteur, faute de quoi un groupe ne saurait prétendre à un mandat. Mais, de plus, ce chiffre ayant été atteint, il y a encore grand avantage pour un parti à former une armée compacte et bien disciplinée pour ne pas multiplier sans raison les déchets et les votes inutiles (3).

(1) Mommaert, *L'émiettement des partis*. Revue mensuelle, 1893, p. 20, et *La sincérité du régime représentatif*, Bruxelles, 1894, p. 43-44.

(2) *Op. cit.*, p. 44.

(3) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 16.

Ainsi, supposons que dans une circonscription donnée, un parti possède 6.000 voix, le chiffre répartiteur est de 2.000.

Ce parti, s'il reste uni, aura droit à 3 sièges, mais s'il se fractionne en deux groupes, l'un de 3.500 voix, l'autre de 2.500, chacun d'eux n'aura droit qu'à un siège. Les voix inefficaces, s'élevant pour ces deux groupes au total de 2.000, auront entraîné la perte d'un mandat.

C'est ce que constate M. d'Hoffsmidt dans son livre : *Les effets nuisibles de la représentation proportionnelle* (1). L'auteur considère cela comme un mal, il en fait un grief à notre réforme. Pour nous, nous recueillons avec empressement cet aveu d'un adversaire irréductible, nous y voyons une excellente réfutation de l'opinion que nous combattons.

En vérité, sous un régime de répartition proportionnelle, l'union se fera toujours quand elle sera possible, car elle procurera toujours la force (2). Les scissions n'auront lieu que dans les cas où les alliances inspirent « une répulsion trop profonde aux candidats et aux électeurs ».

Venant à la 2^e partie de l'objection, demandons-nous si l'absence de majorité dans le Parlement paralyse l'exercice du pouvoir.

(1) P. 3. M. d'Hoffsmidt consacre de longs développements à prouver que même sous le régime de la représentation proportionnelle il sera difficile à un candidat isolé de se faire élire.

(2) Cf. Mommaert, *La représentation proportionnelle et le rapport de M. de Smet de Naeyer. Revue mensuelle*, 1891, p. 266.

La question, croyons-nous, se résume dans le dilemme suivant :

Ou bien il existe une majorité dans le pays, et alors grâce à la représentation proportionnelle, elle deviendra majorité dans le Parlement.

Ou bien, il n'en existe pas et on ne peut que le déplorer. Si le corps électoral ne se compose que de minorités, le Parlement ne sera également qu'un assemblage de minorités. Et alors, dans ce cas, vaut-il mieux préférer à la représentation proportionnelle qui assure la minorité de la représentation, un procédé électoral, qui engendre quand même, artificiellement, une majorité forte et compacte dans le Parlement ? Nous ne le pensons pas.

Le gouvernement ne sera pas rendu impossible parce qu'il n'y aura pas au Parlement une majorité homogène, sur laquelle le pouvoir exécutif puisse compter. Plusieurs fractions politiques pourront très bien former alliance dans les Chambres et adopter une ligne de conduite à suivre sur les points les plus importants (1). Ce sera au gouvernement de se concilier cette majorité, de marcher d'accord avec elle. « L'art du gouvernement deviendra plus difficile, il exigera plus de modération et de tact (2). » Mais il ne s'en suit pas qu'il sera impossible.

(1) Cf. Mommaert, *Le régime électoral en Belgique et à l'étranger*, Bruxelles, 1899, p. 42.

(2) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 20.

Coalitions pour coalitions, nous préférons celles qui se font ouvertement dans le Parlement (1) à celles qui ont lieu dans le corps électoral, sous le régime majoritaire, « sans porter sur un point nettement défini, et sans aucune garantie d'aucune part » (2) et qui obligent les partis à abandonner l'intégrité de leurs opinions et à se présenter au Parlement sans programme défini (3).

Quant au Parlement, son action ne sera pas plus entravée que celle du pouvoir exécutif :

Le Parlement n'est pas, comme le disait *Le Temps* du 17 février 1882, une machine de gouvernement. Il n'est chargé que de faire les lois. Or, légiférer n'est pas gouverner. « Gouverner, c'est obéir à un parti, dit M. Saleilles ; faire des lois, c'est opérer une transaction entre tous les partis (4). » Il n'est nullement nécessaire que les lois soient votées par une forte majorité, qui n'est portée à agir que dans son propre intérêt. Au contraire, « les lois les meilleures et les plus durables, qui engagent le plus légitimement l'avenir, sont celles qui ont

(1) Alf. Nérinx, *Le suffrage universel. Le vote plural et la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1900, p. 22. *Contrà*, Frère Orban, *Revue mensuelle*, 1894, p. 141.

(2) Mommaert, *Le régime électoral*, etc., p. 10.

(3) M. Vernes, *Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, Paris, 1888, p. 13.

(4) Saleilles, *Revue du Droit public*, *La représentation proportionnelle*, 1898, t. 9, p. 390 ; *Contrà*, Fouillée, *La propriété sociale et la démocratie*, p. 180.

été votées par les élus des divers partis représentant tous les éléments sociaux intéressés » (1).

Et, d'ailleurs, ces belles majorités que l'on n'obtenait sous le régime majoritaire qu'en faussant la représentation, et qui pourtant sont pour beaucoup un objet digne d'envie, rendent-elles donc si facile l'exercice du pouvoir ? Ne les a-t-on pas vues souvent à l'œuvre ?

Comme elles ne sont composées que d'éléments discordants, dont le coudolement contre nature a été imposé par la nécessité, et qui cherchent à ressaisir leur indépendance, elles se disloquent à la première question importante soulevée dans le Parlement (2). Et le gouvernement est encore obligé de chercher un point d'appui dans la conciliation de ces différentes minorités. Mais, cette fois, comme les partis, obligés d'atteindre la majorité des voix, ont formé des alliances plus ou moins sincères et ont été élus sans programmes précis, la tâche du pouvoir exécutif devient plus difficile encore. Ses prévisions sont rendues plus incertaines. Il ne sait comment se comporter vis-à-vis des minorités dont les opinions n'ont pas été exposées et discutées au grand jour. Le Parlement lui-même voit son action entravée. Les députés, élus sur de vagues formules, n'osent agir de crainte d'être désavoués. « Ce qui nous frappe, pour

(1) Mommaert, *op. cit.*, p. 12. Cf. Commons, *Proportional Representation*, New-York, 1896, p. 177 : « The fundamental nature of legislation its not party victory but compromise ».

(2) Mommaert, *L'émiettement des partis. Revue mensuelle*, 1893, p. 39.

notre part, dit M. Maurice Vernes, c'est l'influence de ces fortes majorités numériques qui, sentant que leur importance est due, en grande mesure, à une superfétation tenant au mode même de suffrage, ne comptant guère sur le lendemain, parce qu'elles ne sont pas sûres d'avoir le pays derrière elles, portent dans toutes leurs décisions, un visible sentiment d'incertitude (1). »

En résumé, que le défaut de majorité soit un fait très regrettable, cela n'est pas discutable, mais il n'appartient pas plus au régime majoritaire qu'à la représentation proportionnelle de nous en préserver.

Seulement, sous ce dernier régime les inconvénients seront sensiblement atténués. La tâche du gouvernement sera mieux précisée, car il se trouvera en présence de groupes dont les tendances politiques se seront affirmées au grand jour.

D'ailleurs, l'expérience n'a nullement démontré jusqu'ici que la représentation proportionnelle favorise l'émiettement des partis.

Si nous en croyons encore le témoignage de M. Braun, bourgmestre de Gand, on ne peut que se louer en Belgique des résultats de la nouvelle réforme en matière communale : « Nulle part, disait-il, elle n'a justifié les craintes de ceux qui pronostiquaient qu'elle rendrait l'administration impossible... Que n'avait-on pas cependant prédit au moment de la constitution de la nouvelle

(1) Vernes, *Recueil de la Société pour l'étude de la représentation proportionnelle*, Paris, 1888, p. 12.

administration? Le collège homogène ne devait pas subsister trois mois; les séances du conseil auraient ressemblé à des séances de meetings dont les discussions les plus orageuses auraient fait tous les frais, où les propositions les plus extravagantes auraient vu le jour et où la besogne utile aurait été reléguée à l'arrière plan. En un mot, ce devait être l'abomination de la désolation. Au contraire, qu'avons-nous vu? Après une ou deux séances orageuses, le calme le plus absolu présida à toutes nos délibérations et l'on ne s'occupa plus que des véritables intérêts de notre chère cité » (1).

Au début, lorsqu'on vit la présence de plusieurs partis au sein des conseils communaux des grandes villes, il y eut un certain effarement, surtout de la part des bourgmestres habitués à administrer sans opposition. Mais bientôt tout ne tarda pas à marcher aussi bien que par le passé. On pourrait même dire que la gestion des affaires en devint meilleure grâce à l'opposition dont le contrôle empêchait les injustices et la partialité (2).

Sans doute, dans certains conseils, la présence de l'opposition avec laquelle on n'était pas habitué à composer a donné lieu à quelques difficultés. Sans doute, M. Woeste a pu regretter la « gestion paternelle » (3)

(1) Discours de M. Braun, bourgmestre de Gand, *Flandre libérale*, du 10 mai 1899.

(2) H. Dumont, *Revue pol. et parlem. La représentation proportionnelle*, 10 décembre 1899, p. 538.

(3) *Revue générale*, 1886, p. 635.

des anciens conseils communaux, où tout le monde était représenté. Il y eut bien une crise passagère à Bruxelles où le bourgmestre M. Buls démissionna parce qu'il n'était pas soutenu par une assez forte majorité (1). Mais cette crise fut de très courte durée, et, en somme, ce n'est qu'un accident isolé. Nous sommes autorisés à conclure avec M. Goblet d'Alviella, que « le remplacement du ballottage par l'application de la représentation proportionnelle a été un progrès à quelque point de vue que l'on se place » (2).

Les élections législatives du 27 mai 1900 ont été aussi concluantes à ce sujet.

Elles ont entraîné l'échec des candidatures dissidentes et isolées, et, par contre, assuré le succès des partis politiques organisés. « Les aspirants députés n'ont de chances sérieuses de succès que s'ils sont portés sur la liste d'un parti suffisamment considérable (3). » M. Woeste lui-même constate que les trois grands partis, catholique, libéral et socialiste, sont les seuls vainqueurs de la journée du 27 mai (4), alors que les groupes dissidents, les indépendants et les démocrates chrétiens ont essuyé une défaite complète. Parlant des premiers, l'éminent rédacteur en chef de la *Revue générale* dit : « L'embryon dont on avait, pendant long-

(1) Goblet d'Alviella, *La crise communale à Bruxelles et la représentation proportionnelle*. *Revue mensuelle*, 1899, p. 61.

(2) *La crise communale*, etc., loc. cit., p. 66.

(3) C. Jacquart, *Statistique électorale*, Bruxelles, 1900, p. 5-6.

(4) *Les élections et la situation*. *Revue générale*, juillet 1900, p. 10.

temps, entretenu facticement la vie, est mort. Il ne reste plus qu'à en jeter les cendres aux quatre vents du ciel (1). » Et se tournant du côté des démocrates chrétiens, dont il prévoit la décadence prochaine, il ajoute : « D'un parti étroitement uni, le parti catholique, ils se sont efforcés de faire une mosaïque. Un moment on a pu croire que leur plan réussirait ; mais les yeux s'ouvrent de toutes parts. Le vide qui se fait autour d'eux devient de plus en plus visible (2). »

M. Mommaert en conclut avec juste raison : « L'émiettement des partis tant allégué par M. Woeste ne s'est donc pas produit, puisque, de ces deux groupes dissidents, l'un n'est plus qu'un embryon... incinéré et que l'autre se meurt dans un vide... visible (3). » « La morale de la dernière élection législative, dit M. Goblet d'Alviella, c'est qu'il y a place en Belgique pour trois partis, mais seulement pour trois (4). »

Par là même, « la force centripète » (5), de la représentation proportionnelle se trouve pleinement démontrée (6).

(1) Ch. Woeste, *loc. cit.*, p. 8. « Leurs troupes retourneront au bercail catholique qu'elles n'auraient jamais dû quitter », Paul Deutscher, *Revue socialiste*, juillet 1900, p. 72.

(2) Ch. Woeste, *Revue générale, loc. cit.*, p. 8.

(3) *Les élections proportionnelles en Belgique. Revue mensuelle*, 1900, p. 7.

(4) *La représentation proportionnelle en Belgique*. p. 153.

(5) E. Van der Smissen, *La représentation proportionnelle en Belgique, et les élections générales de mai 1900. Annales des sciences politiques*, septembre, 1900, p. 599.

(6) « Les parties se sont resserrées et classées avec plus de netteté

Nous venons d'examiner les deux plus graves objections qui ont été faites à notre réforme. Les appréhensions de nos adversaires semblent peu fondées ou tout au moins sont fort exagérées. Jusqu'ici l'expérience ne leur a pas donné raison.

Mais n'est-on pas en droit d'attendre mieux de la représentation proportionnelle ? N'est-elle pas susceptible d'atténuer très sensiblement la crise que traverse le parlementarisme ?

Il importe de rechercher quels sont ses avantages propres, de voir quelle utilité elle peut offrir dans une démocratie.

Sur ce point, les résultats fournis par l'expérience des faits en Belgique ne laissent pas de doute. Ils permettent déjà d'augurer des importants bienfaits que l'on est en droit d'attendre de la nouvelle réforme.

SECTION II. — Avantages de la représentation proportionnelle.

§ 1.

Le premier bienfait de la représentation proportionnelle est d'*assurer la sincérité du régime représentatif*, « la représentation vraie », suivant l'expression favorite d'Eudore Pirmez.

qu'auparavant. » Alf. Nérinx, *Discours prononcé au Congrès international des œuvres catholiques*, le 8 juin 1900.

En assurant à chaque groupe d'électeurs un nombre d'élus proportionnel à son importance numérique, elle ne donne à la majorité que sa part légitime de mandats, sans y ajouter celle de la minorité (1). Celle-ci n'est plus exclue du Parlement. Toute une partie de la nation ne se trouve plus sans représentation. Chaque citoyen, à condition qu'il appartienne à un groupe suffisamment important, peut exercer utilement son droit de suffrage.

Il en résulte cette conséquence, que pour obtenir une part de représentation, les partis en minorité n'ont plus, sous peine de mort politique, l'obligation de se coaliser. Les minorités ne sont plus condamnées à disparaître « ou à réunir sur une même liste les extrêmes les plus opposés » (2). Elles peuvent rester livrées à elle-même, lutter isolément avec un drapeau franchement déployé et un programme bien arrêté. Chaque groupe peut conserver l'intégrité de ses opinions.

C'est ainsi que, par suite de l'application de la représentation proportionnelle, le parti libéral, en Belgique, s'est trouvé dégagé des alliances qu'il était obligé de conclure avec les radicaux et même les socialistes. « La représentation proportionnelle, disait l'organe du libéralisme anversois, c'est la liberté du parti libéral, la

(1) Mommaert, *La sincérité du régime représentatif*, Bruxelles, 1894, p. 23.

(2) Saleilles, *La représentation proportionnelle*. *Revue du droit public*, mars-avril 1898, p. 395.

condition de sa dignité, de sa force, de son indépendance et de son honneur politique (1). »

Mais si la représentation proportionnelle est propre à assurer le respect des droits des minorités, elle sait aussi donner aux majorités ce qui leur revient légitimement. Sous ce régime, la minorité du corps électoral se trouve dans l'impossibilité d'accaparer la majorité des sièges dans le Parlement. Par suite, il y aura vraiment accord entre les décisions du Parlement et la volonté du corps électoral. « L'objet principal que nous poursuivons, disait Eud. Pirmez, c'est bien moins la représentation des minorités, que la prédominance de la majorité vraie. Nous voulons que, dans chaque corps électoral, les majorités et les minorités soient proportionnellement représentées, pour que toutes ces majorités et toutes ces minorités, réunies ici en corps, nous donnent la certitude que les lois sont faites par les véritables majorités (2). »

En effet la majorité du Parlement étant véritablement l'élue de la majorité du corps électoral, les décisions seront bien prises par la majorité du pays et non plus par une infime minorité, comme cela se présente tous les jours sous le régime majoritaire.

Le Parlement sera bien en état d'exprimer, sous forme de loi, la volonté générale. Il ne répondra pas « oui »

(1) *Le Précurseur*, Journal d'Anvers, 27 mai 1899.

(2) *Eud. Pirmez*, par Alb. Nyssens, p. 174.

quand le pays dit « non » et « non » quand le pays dit « oui » (1).

Ainsi, satisfaction sera donnée aux principes du gouvernement démocratique : Participation de tous les citoyens au gouvernement du pays. Décisions prises à la majorité (2).

La répartition de tous les sièges du Parlement entre les différents groupes du corps électoral proportionnellement à leur importance, tel est donc le but que cherche à atteindre la représentation proportionnelle. Nous n'avons pas besoin de faire remarquer que c'est là un idéal, vers lequel doivent tendre tous les efforts, mais que l'on ne saurait jamais pleinement atteindre. La proportionnalité, absolue, mathématique, ne peut être réalisée par aucun système électoral. Il existe toujours, inévitablement des causes d'erreur. Par ce fait que le nombre des députés est supérieur à celui des électeurs, et que, par conséquent, un siège ne saurait être attribué qu'à un groupe et pour cette raison d'autre part, que les députés sont choses essentiellement « insécables » (3), il y aura toujours des déchets, des votes inutiles, pouvant, dans une certaine mesure, fausser les résultats du scrutin.

(1) J. de Smedt, *Revue mensuelle*, 1891, p. 106.

(2) Cf. la formule mise en tête du programme de l'Association réformiste belge : Le *pouvoir* a la majorité réelle du pays, le *contrôle* aux minorités, une *représentation exacte* de tous les groupes *sérieux* du corps électoral.

(3) E. Naville, *Questionnaire pour l'étude de la représentation proportionnelle*, p. 131.

Force est donc, d'abord, de négliger les groupes qui n'atteignent pas le mètre électoral : « Tout parti inférieur au mètre électoral est donc égal à 0 (1). » On ne saurait accorder « une fraction de député à une fraction du quotient électoral » (2). Seuls, les groupes « sérieux » peuvent prétendre obtenir une part de représentation (3).

D'autre part, il est impossible de répartir exactement tous les sièges entre les différentes listes en présence. La division du chiffre électoral de ces listes par le chiffre répartiteur ne s'opère presque jamais exactement. Il y a, à chaque division, des excédents, des fractions qu'il faut négliger. Le parti, qui comprend une ou plusieurs fois le mètre électoral, mais qui a de plus un excédent inférieur au mètre électoral, ne peut prétendre à rien du chef de cet excédent (4).

Il y aura donc toujours, dans tous les systèmes électoraux, des causes d'erreurs impossibles à éviter. Chercher la proportionnalité absolue, ce serait courir après une utopie.

L'expérience de la représentation proportionnelle en Belgique a donné des résultats qui, sans être absolument proportionnels, constituent cependant un progrès

(1) D'Hondt, *Le pourquoi du système de l'Association réformiste belge. Revue mensuelle*, 1895, p. 8.

(2) Naville, *op. cit.*, p. 34.

(3) Cf. P. Laffitte, *La réforme électorale, La représentation proportionnelle*, p. 24.

(4) V. D'Hondt, *op. cit.*, p. 9.

considérable sur les incohérences du procédé majoritaire.

En matière communale, d'abord, des groupes d'électeurs, qui avaient toujours été tenus à l'écart, ont pu obtenir, depuis l'application de la loi de 1895, une part de représentation.

M. Woeste, fort peu porté à reconnaître les bienfaits de la représentation proportionnelle, est cependant obligé d'admettre que les catholiques « ont retiré quelques avantages de leur présence dans certains conseils municipaux d'où ils étaient exclus » (1) : C'est ainsi qu'à Bruxelles, notamment, après avoir pendant longtemps renoncé à la lutte, ils obtinrent une part équitable de représentation aux élections communales d'octobre 1895 (2). De même, les socialistes ont acquis un certain nombre de sièges dans les grands centres urbains et manufacturiers. Aujourd'hui, les trois grands partis politiques de la Belgique comptent dans les villes importantes un nombre respectable de conseillers communaux. « Ce système, dit M. Van der Smissen, a donné à la presque totalité des grandes cités des conseils communaux tripartites, alors qu'auparavant ils étaient homogènes » (3).

(1) *Revue générale, Les mécomptes de la représentation proportionnelle*, janvier 1898.

(2) Cf. Carlier, *Premier essai. Revue mensuelle*, 1895, p. 132, et Alphonse Deschamps, *Notre régime électoral*, p. 14.

(3) E. Van der Smissen, *La représentation proportionnelle en Belgique et les élections générales de mai, 1900. Annales des sciences politiques*, juillet 1900.

De même, les élections législatives du 27 mai dernier ont permis au parti libéral, écrasé depuis longtemps entre les catholiques, d'une part, et les radicaux socialistes d'autre part, de reconquérir sa place au Parlement. Elles lui ont rendu sa liberté d'action et son indépendance (1). Les libéraux, en effet, ont emporté 33 sièges à la Chambre et 25 au Sénat. « Réduits depuis plusieurs années à l'impuissance, ils ont reconquis, par l'effet de la représentation proportionnelle, la situation d'un groupe capable d'exercer une action sur la marche des affaires publiques (2). » C'est là le résultat le plus important, le plus tangible de la journée du 27 mai, et c'était, au fond, le principal but de la réforme (3).

De plus, les sièges qu'il possède aujourd'hui au Parlement, le parti libéral les a conquis par lui-même, par ses propres forces, sans faire appel à l'appui des radicaux ou des socialistes dont il répudie les tendances politiques.

Mais la représentation proportionnelle a produit encore cet heureux résultat : d'un côté, de nombreux catholiques ont été élus dans la Wallonie et dans un grand nombre de districts du sud ; et d'autre part, les députations des Flandres ne sont plus exclusivement composées de catholiques, mais contiennent de nombreux

(1) Mommaert, *Les élections proportionnelles en Belgique*. *Revue mensuelle*, 1900, p. 11.

(2) Ch. Woeste, *Revue générale*, juillet 1900, p. 10.

(3) E. Van der Smissen, *loc. cit.*, p. 509.

membres de l'opposition (1). Ne peut-on pas en augurer une heureuse atténuation des luttes entre Flamands et Wallons, puisque, dès maintenant, les divisions politiques ne viennent plus se superposer aux divisions ethnographiques ?

Les trois grands partis politiques, les catholiques, les libéraux et les socialistes peuvent donc désormais agir isolément sans se livrer à aucune compromission. Toute l'opposition anticléricale n'a plus besoin de former alliance pour lutter contre les catholiques. « La représentation proportionnelle, écrit M. Goblet d'Alviella, a mis fin aux coalitions hétérogènes qui tendaient depuis quelque temps à s'introduire dans nos mœurs politiques et qui aboutissaient invariablement à des mécomptes réciproques... Chaque parti, débarrassé du souci de se chercher à tout prix des alliés qu'il espérait duper le lendemain, a pu se présenter avec un programme intégral et homogène, qui, pour une première fois peut-être dans une lutte électorale, n'était pas sans certains mérites de netteté et de franchise (2). »

La nouvelle réforme a donc apuré les partis. Ce n'est pas là un maigre résultat, s'il est vrai, comme le disait

(1) Chambre des Représentants : session extraordinaire de 1900. *Document* n° 3. Province d'Anvers : 6 libéraux et 1 socialiste élus ; Flandre occidentale 4 libéraux ; Flandre orientale 3 libéraux et 1 démocrate-chrétien. Par contre, les catholiques obtiennent : Hainaut 9 sièges ; Liège 6 sièges.

(2) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, p. 153-154.

La Liberté, que l'hygiène politique comme l'hygiène physique exige la propreté (1).

Enfin, par suite de la présence dans les conseils communaux et dans le Parlement d'importantes minorités, le parti au pouvoir se trouve soumis à un contrôle efficace et obligé d'agir avec plus de circonspection. M. Woeste peut le déplorer; il peut regretter que le parti catholique se trouve « sur des charbons ardents » et que le gouvernement soit obligé de déployer beaucoup de « savoir faire et de condescendance pour naviguer sans s'y briser entre tant d'écueils » (2); nous n'y voyons aucun mal. La présence d'une opposition sérieuse dans les assemblées délibérantes ne peut qu'exercer une influence salubre sur la marche des affaires publiques.

Mais, si nous nous plaçons à constater les heureux résultats des élections générales du 27 mai dernier, nous devons aussi à la vérité, de dire que la répartition des mandats n'a pas été strictement proportionnelle. Le groupe catholique a été quelque peu favorisé. Bien que n'ayant obtenu que 48 0/0 des votes valables et 52 0/0 des votes utiles il s'est vu attribuer 55 0/0 des sièges soit : 85 sur 152 (3). La part de la droite a donc été légèrement forcée. Ce résultat, à demi-prévu, tient

(1) Cf. Van der Smissen, *op. cit.*, *Annales des sciences politiques*, septembre 1900, p. 601.

(2) Woeste, *Revue générale*, juillet 1900.

(3) Jacquart, *Statistique électorale*, p. 7.

en grande partie aux causes d'erreur que nous avons signalées plus haut (1). Ce défaut de stricte proportionnalité s'explique d'abord par la répartition des excédents. Dans l'élection du 27 mai, il y eut naturellement quelques déchets. Or, le hasard a voulu que ces déchets profitassent surtout au parti catholique. D'autre part, beaucoup de listes de l'opposition n'ont pu atteindre le mètre électoral et ont perdu ainsi un grand nombre de suffrages, alors que la droite a obtenu dans la totalité des circonscriptions une part de représentation (2). Le parti catholique, le plus compact a été le plus favorisé. Contrairement aux espérances des socialistes, « le bloc catholique n'a été entamé que légèrement » (3).

Mais, une grave cause d'erreur réside dans ce fait que le chiffre électoral nécessaire pour obtenir un siège, n'est pas le même dans tous les collèges électoraux : Pour être élu à Charleroi, il faut 15.201 voix, à Tournai 13.437, à Soignies 13.154 ; alors que dans les Flandres, il suffit de 10.767 voix à Anvers, 10.481 à Gand, 8.981 à Tongres, et 7.731 à Hasselt. Or, c'est justement dans le pays Wallon, où le quotient est le plus élevé, que les socialistes et les libéraux ont triom-

(1) *Suprà*, p. 212.

(2) Les libéraux ont en effet perdu de la sorte 145.91 suffrages et les socialistes 21.930. Dans l'ensemble du pays, le total des votes perdus s'est élevé à 7 1/2 0/0. C'est encore peu, si l'on songe que sous le régime majoritaire, dans l'arrondissement de Bruxelles et d'Anvers, l'opposition anticléricale avec 155.000 suffrages n'a pas obtenu un seul élu. V. Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 93.

(3) V. Herman Dumont, *Revue mensuelle*, 1900, p. 17.

phé. Il leur a donc fallu plus de voix pour l'emporter, que les catholiques n'en ont eu besoin dans les Flandres (1).

Cette inégalité dans les quotients électoraux tient au vote plural et à cette circonstance que le nombre de députés accordés à chaque arrondissement n'est pas fixé d'après celui des électeurs inscrits, mais d'après le nombre des habitants. Il y a là une imperfection à laquelle sans doute il serait facile de remédier.

Mais la source la plus importante d'erreurs provient du nombre encore assez élevé de suffrages inutilisés ; aussi, dès le lendemain de l'élection, a-t-on cherché à en atténuer les effets.

Le remède n'est pas douteux. Il faut à tout prix supprimer les petites circonscriptions, dans lesquelles il est impossible aux groupes secondaires d'atteindre le quotient électoral. Les collèges exigus, comme ceux de Neufchâteau-Virton qui n'élit que deux députés, rendent très difficile l'application de la représentation proportionnelle. On conçoit qu'il est moins aisé de répartir proportionnellement deux sièges que dix sièges entre quatre ou cinq listes et souvent plus, comme le fait se présente fréquemment.

En laissant de côté le scrutin unique pour tout le pays, qui serait évidemment l'idéal, puisqu'il réduirait

(1) P. Deutscher, *La lutte pour le suffrage universel et les élections législatives en Belgique*. *Revue socialiste*, juillet 1900, p. 172.

au strict minimum le nombre des voix perdues, mais qui actuellement, doit être considéré comme une pure utopie, on a proposé en Belgique de prendre comme type de collège électoral la circonscription provinciale. La province constitue dans ce pays un groupement administratif et politique dont les habitants sont en général unis par des intérêts communs. Il n'y aurait guère de difficulté d'ériger chacune d'elles en collège électoral (1). Comme chaque province élit un nombre relativement considérable de représentants (de 5 à 28), il n'est pas douteux que l'application de la représentation proportionnelle dans des circonscriptions de cette étendue donnerait de bien meilleurs résultats.

On a calculé, par approximation, quels eussent été les résultats de l'élection du 27 mai, si l'on se fut servi de la circonscription provinciale ; on a trouvé les chiffres suivants :

D'après les calculs de M. Herman Dumont, secrétaire du parti progressiste, les catholiques n'auraient obtenu que 79 sièges au lieu de 86, les libéraux 37 au lieu de 34, les socialistes 32 au lieu de 31 et les démocrates chrétiens 4 au lieu de 1 (2).

Les appréciations de M. Goblet d'Alviella concor-

(1) La Belgique est divisée en 9 provinces, chacune d'elles équivaut environ à un de nos départements. La plus petite province, celle de Luxembourg élit 5 représentants et le Limbourg 6 ; les autres en élisent un nombre variant de 18 à 28.

(2) Cf. H. Dumont, *Revue mensuelle*, 1900, p. 22.

dent assez bien avec les précédentes. D'après l'éminent sénateur libéral, la répartition se fut faite suivant la proportion suivante (1) :

Catholiques	80 mandats.
Libéraux et progressistes.	36 »
Socialistes	33 »
Démocrates chrétiens . . .	3 »

Sans méconnaître ce qu'il peut y avoir d'approximatif et de factice dans ces chiffres, il est certain que le scrutin par provinces eut donné des résultats se rapprochant beaucoup plus de l'exacte proportionnalité qui se résume dans les chiffres suivants :

Catholiques	75
Libéraux	38
Socialistes	35
Démocrates chrétiens	4

D'autres solutions ont été proposées : M. Rosseels, pour aboutir aux mêmes résultats qu'avec le scrutin unique, tout en conservant la pluralité de circonscriptions, demandait pour chaque parti le droit de désigner, avant l'élection, la liste qu'il voulait faire profiter de ses excédents de suffrages.

Mais, un tel procédé ne saurait être appliqué, car il peut aller à l'encontre de la volonté des électeurs. En effet, la désignation serait faite par les parrains ou par les comités électoraux, il arriverait ainsi fort souvent

(1) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, p. 162.

que les électeurs ayant voté pour une liste déterminée pourraient assurer le triomphe des candidats appartenant à un autre parti et dont ils réprouvent les tendances politiques.

Enfin, d'après MM. Gaussin, Massau, W. de Selys, etc., on permettrait aux différents partis d'ajouter les voix qu'ils ont obtenues en trop dans certaines circonscriptions aux excédents d'autres circonscriptions. Un bureau central rechercherait quel est le quotient unique dans tout le pays, nécessaire pour avoir droit à un siège, et opérerait l'attribution des mandats de la façon suivante:

Dans une première répartition, il serait donné à chaque parti autant de sièges qu'il contient de fois le quotient électoral. Puis ceux qui resteraient encore non pourvus, seraient conférés aux candidats non élus qui auraient obtenu le plus grand nombre de voix.

Quoi qu'il en soit, malgré les déchets causés à tous les partis par les voix perdues, la « Chambre belge dans sa composition actuelle, sera un exact reflet des courants politiques qui se partagent l'opinion publique » (1).

Malgré leur imperfection relative, les résultats de la journée du 27 mai 1900, constituent un progrès considérable. Ils marquent un grand pas dans la voie de la sincérité du régime représentatif.

(1) C. Jacquart, *Statistique électorale*, p. 9.

Mais, on est fondé à espérer que ces mêmes heureux résultats se reproduiront à toutes les élections. Chaque groupe sérieux d'électeurs obtiendra un nombre d'élus sensiblement proportionnel à son importance numérique et ainsi, la représentation proportionnelle assurera la sincérité des élections dans le temps, comme elle vient de l'assurer dans l'espace. Le Parlement suivra graduellement et sans à-coups l'évolution de l'opinion publique.

Notre réforme sera une mesure à la fois conservatrice et progressive.

Elle sera d'abord une mesure conservatrice, car elle réduira les mouvements d'opinion à leur juste valeur (1). Nous avons vu combien, sous le régime majoritaire, était grande l'instabilité du gouvernement, combien facilement le pouvoir pouvait passer d'un parti à l'autre par le caprice de quelques électeurs. Nous avons signalé le cas inouï qui s'est présenté aux élections belges de 1892, où un changement de 325 voix eut suffi à renverser une majorité de 32 sièges, si bien que l'on a pu écrire avec vérité, que le système majoritaire n'était qu'un « terrible jeu de hasard renversant demain ce qu'il édifie aujourd'hui, et amenant à courtes échéances des gouvernements successifs dont l'un brise ce que l'autre a élevé (2) ». Sous un régime de représentation pro-

(1) Mommaert, *La sincérité du régime représentatif*.

(2) Mommaert, *La représentation vraie et la revision*. *Revue mensuelle*, 1891, p. 46 ; cf. p. 34.

portionnelle on n'aura plus à redouter ces brusques soubresauts, « ces étranges renversements de vapeur (1) ». Ces changements subits n'existeront pas plus dans le Parlement que dans le corps électoral. Un léger mouvement d'opinion ne se traduira que par le déplacement de quelques sièges. Le pouvoir politique d'un parti grandira ou déclinera simultanément dans la Chambre et dans le pays.

Mais notre réforme sera progressive, en ce sens que les changements importants dans les tendances du corps électoral exerceront une influence sur la composition du Parlement. D'aucuns ont craint l'excès de stabilité sous ce régime. La représentation proportionnelle, a-t-on dit, amènera la cristallisation des partis, « le clichage des électeurs » (2). M. d'Hoffsmidt, l'éminent majoritaire, redoute les majorités immuables. Il s'exprime ainsi dans son livre sur *Les effets nuisibles de la représentation proportionnelle* : « Un gouvernement devient en fait irresponsable quand le parti opposé n'a plus possibilité de reconquérir la majorité. Léopold I^{er}, pendant son règne, a eu une préoccupation constante, que dans les circonstances graves il faisait connaître à la nation. Il repoussait tout acte pouvant assurer le triomphe définitif de l'un des partis. Une loi établissant

(1) V. *op. cit.*, 47.

(2) Cf. Rapport de M. de Trooz, Ch. des représentants, séance du 25 août 1899.

la représentation proportionnelle n'aurait-elle pas probablement cette conséquence après la revision ? (1). » Enfin, certains ont été jusqu'à dire que ce régime entraînerait la formation d'un parti anarchiste qui demanderait la révolution pour réaliser enfin les réformes nécessaires (2).

Nous répondrons, que si jamais un régime électoral a pu immobiliser la situation des partis, ce fut le régime majoritaire. N'avait-il pas forcé en Belgique les libéraux à renoncer à la lutte dans les provinces flamandes ? Dans ces contrées, le parti catholique avait acquis une prépondérance telle qu'aucun concurrent n'osait se mesurer avec lui.

Au contraire, dès l'application de la représentation proportionnelle, le parti libéral a obtenu un nombre respectable d'élus dans les Flandres. En effet, dans la plupart des circonscriptions, il lui a suffi de 7 à 8.000 voix pour se voir attribuer un mandat, alors que c'est à peine si avec 25.000 et souvent 50.000 suffrages ils eussent pu sous le régime majoritaire obtenir une part quelconque de représentation.

Ce qui est vrai, c'est que la représentation proportionnelle mettra les modifications du Parlement « en harmonie avec les mouvements réels de l'opinion et agira

(1) D'Hoffsmidt, *Effets nuisibles de la représentation proportionnelle*, p. 27 ; *Docum.* 297, Ch. des représentants, p. 16 bis, et Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 154.

(2) *Doc. cit.*, 297, p. 5.

comme un balancier pour régulariser les oscillations du pouvoir » (1). Elle rectifiera la balance électorale. Grâce à elle, « le suffrage universel, dit M. Ernest Naville, sera un cavalier à l'allure plus réglée, qui ne tombera ni trop à droite, ni trop à gauche et qui suivra, sans écarts, sans soubresauts, la route mieux tracée de l'avenir et du progrès » (2). Ainsi, les institutions existantes ne seront modifiées que « lentement, sagement, par des transitions successives et dans la mesure strictement nécessaire (3) ».

§ 2.

La représentation proportionnelle rend aussi à la vie politique son activité normale. D'une part, elle est une cause d'apaisement, car elle est une mesure de justice ; d'autre part, elle réveille la vie politique dans les contrées où les minorités impuissantes ont renoncé à la lutte, où le régime majoritaire avait engendré l'inertie, la paix néfaste comme celle qui « enveloppe les tombeaux ». En effet, dans les circonscriptions où les partis sont de force à peu près égale, le système du tout à la majorité avive jusqu'au dernier degré les passions élec-

(1) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, p. 22.

(2) Ern. Naville, cité ap. *Document* n° 6, Sénat belge, session 1892-93.

(3) Mommaert, *La sincérité du régime représentatif*, Bruxelles, 1894, p. 83.

torales. On sait, qu'en effet, un parti ne peut obtenir aucune part de représentation, s'il n'atteint la majorité absolue. Il faut donc coûte que coûte constituer un parti nombreux. On ne recule ni devant la violence et la calomnie, ni devant la corruption pour atteindre ce but. Il y va de la vie ou de la mort.

Sous un régime de répartition proportionnelle, tous les groupes électoraux d'une certaine importance étant sûrs d'être représentés, il n'est plus nécessaire envers et contre tous d'atteindre la majorité absolue. Il n'est plus besoin de se concilier, par des efforts désespérés, les quelques voix qui, sous le régime majoritaire, décidaient du sort de l'élection. Quelques suffrages de plus ou de moins important peu ici. C'est tout au plus s'ils peuvent parvenir à déplacer un siège.

De même, l'issue de la lutte n'est plus aussi redoutée. Il ne s'agit plus d'une sentence de vie ou de mort. La certitude d'une juste répartition des mandats calme les inquiétudes (1).

La corruption est abandonnée, car elle demeure à peu près sans effet. Les partis renoncent à corrompre des milliers d'électeurs dont les suffrages ne peuvent leur assurer qu'un gain insuffisant.

Mais, d'autre part, dans les circonscriptions où il existe une grande inégalité de force entre les groupes

(1) M. le sénateur Limpens, *La représentation vraie ou réelle*, Gand, 1893, p. 5.

électoraux en présence, où les minorités impuissantes sont invariablement battues et finissent par abandonner la partie, la représentation fait renaître l'activité politique. Chaque parti ayant des chances de succès peut se mettre sur les rangs.

L'expérience de la représentation proportionnelle en Belgique a très bien mis en relief ces avantages.

M. Braun, bourgmestre de Gand, appréciant les résultats de la nouvelle réforme appliquée aux élections communales de sa ville, déclare que « la représentation proportionnelle s'est montrée ce qu'elle sera partout, une cause d'apaisement » (1). Et un député socialiste de la province de Liège, écrivait que les élections communales s'étaient passées « dans une accalmie relative » (2), ce dont il avait garde de se plaindre. D'ailleurs, il ne faudrait peut-être pas trop s'appesantir sur les résultats des élections communales en cette matière. La représentation proportionnelle n'étant appliquée qu'éventuellement, les luttes ont eu lieu dans beaucoup d'endroits avec autant d'ardeur que par le passé.

Au contraire, les élections générales du 27 mai dernier ont été beaucoup plus paisibles que sous l'empire du procédé majoritaire. « Les candidats, écrit M. Goblet d'Alviella, ont pu organiser leur propagande sans que leurs adversaires aient cherché à empêcher ou à troubler

(1) Discours de M. Braun, bourgmestre de Gand, *Flandre libérale* du 10 mai 1899.

(2) *Le Peuple* du 18 octobre 1899.

leurs réunions. On a constaté dans la presse moins d'attaques personnelles, et on n'a plus guère eu recours à ces manœuvres de la dernière heure, qui étaient naguère le point culminant de toute stratégie électorale. » L'éminent sénateur ajoute : « à Bruxelles, le public a assisté à ce curieux spectacle de la *Ligue* et de l'*Association* (1) opérant d'une façon parallèle sans s'attaquer dans leurs meetings, ni dans leurs journaux... Même entre catholiques et libéraux, la lutte n'a pas atteint le diapason, qui la caractérisait sous le système majoritaire (2). »

Mais l'effet pacificateur de la représentation proportionnelle s'est fait également sentir après le scrutin : Les trois grands partis politiques belges se sont montrés satisfaits des résultats de l'élection du 27 mai. Les catholiques se réjouirent parce qu'ils conservaient la majorité qu'ils avaient très vivement craint de perdre ; les socialistes, parce qu'ils avaient gagné quelques sièges ; enfin, les libéraux parce qu'ils avaient reconquis une place honorable au Parlement (3). M. Léon Troclet, député socialiste de Liège, s'exprimait en ces termes à la Chambre des représentants le 24 juillet 1900 : « Au lendemain du 27 mai, tous les partis politiques de

(1) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, Bruxelles, 1900, p. 152.

(2) La Ligue, composée des éléments modérés du libéralisme, et l'Association libérale, composée de radicaux et de progressistes.

(3) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1900, p. 148.

notre pays se déclaraient — sauf de légères réserves — satisfaits du résultat de la consultation nationale. L'application de la représentation proportionnelle paraît donc être un élément de la pacification politique, en même temps qu'elle consacre un grand principe de justice (1). »

On cite souvent, pour calmer l'enthousiasme des proportionnalistes, ce jugement porté par le Conseil d'État de Neuchâtel sur l'expérience de la représentation proportionnelle dans ce canton : « La loi, y était-il dit, n'a point apporté dans la lutte des partis, l'apaisement auquel on se flattait d'arriver... La lutte a été aussi passionnée qu'elle l'était précédemment, et, dans plusieurs collèges, elle a atteint un degré d'acuité et d'acrimonie que nous n'avions pas encore connu. »

A cela, on peut répondre, qu'il ne s'agit ici que d'un fait isolé, une sorte d'accident dû sans doute à des causes particulières. De plus, le canton de Neuchâtel ne s'est pas trouvé si mal de l'application de la représentation proportionnelle, puisque la loi du 8 octobre 1891, à laquelle il est fait allusion plus haut, et qui établissait la nouvelle réforme pour trois ans seulement, à titre d'expérience, a été maintenue presque sans discussion. La *loi sur les élections et sur les votations* du 22 novembre 1894 la confirme purement et

(1) Chambre des représentants, *Document* n° 24 ; Séance du 24 juillet 1900, p. 1.

simplement. Enfin, au jugement porté par le Conseil d'État de Neuchâtel nous pouvons opposer de nombreux témoignages, notamment celui de M. le conseiller fédéral Ruchonnet, chef du département fédéral de justice et de police, qui constatait, en ce qui concerne le Tessin, que la nouvelle réforme n'avait donné lieu à aucune difficulté, bien plus, qu'au lieu des recours qui « autrefois arrivaient par centaines, il n'en était parvenu qu'un seul au Conseil fédéral (1) ».

Nous pouvons ajouter également le témoignage de M. Naville, qui constate avec satisfaction que les élections proportionnelles de Genève, pour le Grand conseil de ce canton, « ont été animées, mais calmes » et « n'ont donné lieu à aucune récrimination ». Par contre les élections aux Conseils de la Confédération suisse, qui ont eu lieu en 1893 d'après le procédé majoritaire, ont été tumultueuses; « des coups ont été donnés (2) ». L'éminent publiciste genevois en conclut que « le principe de la majorité appliqué aux élections représentatives est un ferment de troubles artificiels provoqués par la loi, et que la *représentation proportionnelle introduit dans la politique un élément pacificateur* (3) ».

La représentation proportionnelle a produit encore

(1) V. ap. *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1893, p. 139 (Application de la réforme en Suisse), Gfeller.

(2) Ern. Naville, *Trois élections genevoises*. *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1893, p. 281. Cf. *Suisse libérale* du 16 novembre 1892; *Le Genevois* du 9 novembre; *Le Journal de Genève* du 15 novembre.

(3) *Op. cit.*, p. 281.

cet autre résultat en Belgique. Elle a réveillé la vie politique dans de nombreux districts électoraux où elle avait disparu depuis longtemps : Nous avons vu notamment que dans les Flandres des libéraux avaient été élus, alors que sous l'empire du système majoritaire les députations étaient exclusivement cléricales. A Anvers, et dans plusieurs autres villes flamandes des associations libérales se sont fondées et ont lutté efficacement contre les catholiques. Par contre, ceux-ci « ont relevé leur drapeau dans les arrondissements du pays Wallon, où, de mémoire d'homme, ils n'avaient jamais réussi à faire passer un candidat (1) ».

§ 3.

Enfin, et c'est là, croyons-nous, un de ses plus grands mérites, la représentation proportionnelle assure un meilleur recrutement du personnel parlementaire.

En permettant à tous les groupes électoraux d'obtenir une certaine part de représentation, elle rend possible le concours d'hommes éminents, qui, sous le régime majoritaire *sont exclus impitoyablement*, parce *qu'ils n'appartiennent pas à la majorité*. La minorité instruite, intelligente, l'élite de la nation peut avoir ses représentants au Parlement.

Mais le choix fait par la majorité est aussi rendu meilleur :

(1) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 151.

Sous un régime de répartition proportionnelle, point n'est besoin pour les partis de se coaliser, de former un groupe compact capable de recueillir la majorité absolue des suffrages. Par suite, il ne leur est plus nécessaire de s'allier avec des groupes électoraux soutenant des opinions différentes, de se faire de mutuelles concessions, d'arborer des programmes vagues, susceptibles d'être admis par le plus grand nombre possible d'électeurs. Point n'est besoin non plus, de présenter des candidats peu connus et sans opinion de peur de porter ombrage à la foule et de diviser la majorité. Chaque parti peut, au contraire, exposer franchement son programme et présenter aux suffrages de ses partisans les hommes qui réunissent la plus grande somme de capacités (1).

Enfin, on peut espérer que nombre d'hommes de valeur, que les luttes sans merci du système majoritaire tenaient à l'écart, voudront bien, grâce au calme que la représentation proportionnelle introduit dans les mœurs électorales, mettre leur intelligence au service du pays (2).

Les élections générales du 27 mai 1900 ont déjà, en Belgique, sur ce point, causé une grande amélioration. La presse est unanime à reconnaître que, d'une façon

(1) Van den Heuvel. Discours, Sénat, 21 décembre 1899, *Revue mensuelle*, Bruxelles, 1899, p. 433.

(2) Cf. Mommaert, *La représentation vraie et la révision*. *Revue mensuelle*, 1891, p. 28.

générale, la Chambre des représentants possède un personnel meilleur que sous le régime ancien. Sans doute, le Parlement ne renferme pas que « des illustrations nationales (1) ». La nouvelle réforme n'a pas encore eu le temps de porter tous ses fruits ; nombre de choix n'ont pas été des plus heureux, et les intérêts particuliers n'ont pas perdu leur influence. « Cependant, dit M. Goblet d'Alviella, le progrès est incontestable. On n'aurait pu rêver un Parlement inférieur à la dernière législature dont nous a gratifiés le régime majoritaire ; il suffit, pour s'en convaincre, de lire les oraisons funèbres qu'ont prononcées sur sa tombe les journaux de tous partis. . . Il faut reconnaître que la représentation proportionnelle a fait entrer à la Chambre les meilleurs représentants de nos trois grands partis. Plus d'un nouveau venu, parmi les libéraux et les catholiques, contribuera certainement à élever le niveau des débats. Quant aux socialistes, nous ignorons la valeur de leurs recrues, mais c'est incontestablement un mérite de la représentation proportionnelle, qu'elle ait permis à MM. Van der Velde et Bertrand de prendre leur place naturelle parmi les représentants de Bruxelles, à M. Anseele parmi ceux de Gand, et à M. Terwagne parmi ceux d'Anvers (2). » Tel est le résultat que tous les citoyens de bonne foi ne peuvent contester.

Citons encore plusieurs orateurs de talent qui se sont

(1) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 158.

(2) *Op. cit.*, p. 158.

fait entendre déjà à la tribune de la Chambre, notamment : M. P. Janson, député de Bruxelles, chef du radicalisme, l'un des meilleurs orateurs du barreau ; M. Hymans, appartenant à la même ville, libéral modéré, successeur et disciple de Frère-Orban ; M. Verhaegen, démocrate catholique, représentant de Gand ; M. Michel Levie, brillant orateur catholique élu à Charleroi ; M. Léon Mabilie, professeur de droit civil à l'Université de Louvain, représentant catholique de Soignies ; M. de Lantsheere, professeur de droit criminel à la même Université, député catholique de Bruxelles. Ce sont là, « d'excellentes recrues, qui feront honneur au Parlement (1) ».

Sans tirer une conclusion absolue de cette première expérience intégrale, on peut dire que la représentation proportionnelle tend à élever le niveau des assemblées politiques ; sous ce régime, l'élection reprend son vrai caractère, elle devient une sélection ; c'est l'élection des plus capables et des plus dignes.

Envisagée dans l'ensemble, l'application de la représentation proportionnelle en Belgique et, notamment, la journée du 27 mai 1900, n'a produit que d'heureux résultats :

Les dernières élections ont réalisé un réel progrès dans la voie de la sincérité du régime représentatif. Les

(1) Mommaert, *Les élections proportionnelles en Belgique. Revue mensuelle*, 1900, p. 10.

luttres furent moins acharnées ; la composition du Parlement s'est notablement améliorée. Aussi, partisans et adversaires de la représentation proportionnelle sont-ils tous d'accord pour louer les mérites de la nouvelle institution.

M. Woeste, auquel il répugne encore quelque peu, de convenir des avantages de notre réforme ne peut s'empêcher de reconnaître que, « étant donné les hasards et les dangers de la législation nouvelle, l'issue de la lutte a été aussi heureuse qu'elle pouvait l'être (1) ; bonne à certains points de vue, mauvaise à d'autres, on peut dire, qu'envisagée dans son ensemble, elle n'a pas produit des fruits aussi amers que ceux que l'on en redoutait » (2). Il n'est pas jusqu'à M. Bara, l'ancien député libéral et partisan du scrutin uninominal, qui ne se soit déclaré satisfait, parce que, la majorité acquise par le parti catholique lui semblait être « un succès d'apparence et de parade ».

Il est vraisemblable que la nouvelle réforme sortie triomphante de cette épreuve, restera dans la législation électorale belge à titre définitif (3).

D'ailleurs, les dernières élections provinciales (4) se sont chargées de démontrer, encore une fois, par leur

(1) *Revue générale*, juillet 1900, *Les élections et la situation*, p. 6.

(2) Ch. Woeste, *op. cit.*, p. 11.

(3) H. Dumont, Secrétaire du parti progressiste belge, *Revue politique et parlementaire*, 10 août 1900, p. 314.

(4) Les dernières élections aux conseils provinciaux ont eu lieu le 3 juin 1900, d'après le procédé majoritaire.

incohérence, l'injustice flagrante du procédé majoritaire. M. L. Bertrand, député socialiste de Bruxelles, commentait ainsi le résultat de ces élections : « La journée des ballottages peut se résumer comme suit : Les libéraux ont été élus contre les socialistes grâce aux voix cléricales dans leurs cantons de Bruxelles et de Soignies. Ils ont été élus contre les cléricaux grâce aux suffrages socialistes à Tirlemont, à Binche et à Lens. Les socialistes de leur côté ont eu l'appui des voix libérales à Verviers, et ils doivent leur élection à Mons et à Huy, grâce aux votes des cléricaux. N'est-ce pas de l'incohérence en plein ? (1). »

Aussi, la vaillante phalange des proportionnalistes belges n'a-t-elle pas désarmé. Elle demande l'introduction de la réforme dans les élections provinciales et la substitution au système hybride qui règne encore en matière communale, d'une application entière et rationnelle de la représentation proportionnelle. La *Revue réformatrice* continue sa publication. Il est vraisemblable que dans un avenir prochain, en ce qui concerne les élections politiques et administratives, le régime majoritaire aura vécu.

Les libéraux, qui ont compris où résidait le salut, demeurent attachés à la représentation proportionnelle comme à leur unique sauvegarde. *La Liberté*, journal libéral et autrefois majoritaire, déclarait récemment

(1) J. Raymond, *Ce qu'il reste à faire. Revue mensuelle*, 1900, p. 88.

n'avoir nulle envie de revenir à son système autrefois préféré : « Pour s'attacher, disait-elle, à semblable conception, il faudrait avoir une furieuse envie de se supprimer. Or, le suicide n'a jamais été dans nos goûts (1). »

Bien mieux, l'*Etoile belge*, le *Journal de Bruges*, *La Meuse*, organes importants du libéralisme, demandaient il y a peu de temps l'inscription de la représentation proportionnelle dans la constitution (2).

De même les progressistes, qui pendant un certain temps semblaient avoir abandonné la représentation proportionnelle pour poursuivre leur réforme préférée, l'établissement du suffrage universel pur et simple, viennent, dans un congrès, tenu à Bruxelles le 25 novembre dernier, d'admettre le principe des deux réformes, en spécifiant expressément que chacune d'elles pouvait être poursuivie séparément.

Enfin, on peut le dire, toute la fraction modérée des socialistes, tous les intellectuels de ce parti, sont plutôt favorables à la représentation proportionnelle. M. Van der Velde, leur éminent chef, aurait récemment fait cette réponse à ceux qui lui demandaient ce qu'il pensait de la réforme : « La représentation proportionnelle se trouve dans la loi, qu'elle y reste. Le suffrage universel n'est pas dans la constitution ; qu'on l'y mette ! »

(1) *La Liberté*, citée par *La Métropole d'Anvers* du 10 septembre 1900.

(2) Notamment, *Etoile belge* des 23 août et 23 octobre 1900.

Et M. Hector Denis résumait ses desiderata dans les trois formules suivantes :

- 1° Etablissement du suffrage universel pur et simple ;
- 2° Obligation pour le législateur d'appliquer la représentation proportionnelle ;
- 3° Formation des circonscriptions provinciales (1).

Mais les turbulents du parti socialiste ne jugent pas la question avec autant de sérénité. Ils ne cessent de couvrir d'anathèmes la nouvelle réforme, car elle n'oblige plus les libéraux à marcher à la remorque des socialistes, et leur a permis de s'affranchir de leur tutelle.

Particulièrement les socialistes de Mons, Charleroi et Liège regrettent vivement de ne plus accaparer tous les mandats dans ces districts, et d'avoir été obligés de les partager avec les libéraux et les catholiques. Cependant, malgré leurs efforts, au congrès socialiste, qui s'est ouvert le 18 novembre dernier, le principe de la représentation proportionnelle a été admis par 340 groupes contre 108.

Il y a tout lieu d'espérer que la propagande entreprise par ces intransigeants restera stérile. « Il y a des réformes, dit M. Goblet d'Alviella, sur lesquelles un peuple ne revient pas tant qu'il poursuit le cours normal et pacifique de son évolution (2). »

(1) Raymond, *Les socialistes et la représentation proportionnelle. Revue mensuelle*, 1900, p. 40.

(2) Goblet d'Alviella, *op. cit.*, p. 170.

La Belgique, par l'adoption de la représentation proportionnelle, vient de franchir la troisième étape de la transformation de sa législation électorale :

En 1877 (9 juillet), elle assurait, par un ensemble d'heureuses dispositions, le secret du vote.

En 1893 elle revisait sa constitution en proclamant le suffrage universel et en consacrant le principe du vote plural et du vote obligatoire.

Enfin, le 29 décembre dernier, elle votait la loi qui devait réaliser la plus vaste application de la représentation proportionnelle qui ait été faite jusqu'à ce jour.

Si l'on met à part le vote plural qui semble destiné à disparaître dans un avenir prochain, on doit considérer ces trois lois fondamentales comme l'organisation définitive du suffrage universel dans ce pays. Grâce à un labeur incessant, la Belgique possède aujourd'hui la législation électorale la plus soignée qui existe.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi présenté par l'Association réformiste le 8 juin 1886, M. Victor D'Hondt exprimait ce vœu : « En faisant entrer dans nos lois le principe de la représentation proportionnelle, le Parlement belge réaliserait le progrès le plus marquant qui ait encore été accompli en matière électorale, il donnerait un exemple à jamais illustre du respect qu'il professe pour la libre expression de la volonté nationale ! »

Ce vœu est maintenant réalisé !

CONCLUSION

Nous avons essayé de montrer, au début de cette étude, que la représentation proportionnelle, au point de vue de la science du droit public, ne mérite pas les critiques que d'éminents auteurs ont dirigées contre elle.

Nous avons également exposé dans quelle mesure l'application de cette réforme avait porté remède à la situation difficile qu'avait engendrée en Belgique le procédé électoral majoritaire.

On ne peut nier que la représentation proportionnelle y ait assuré une organisation plus sincère du suffrage universel, qu'elle n'y ait calmé les passions électorales et permis un meilleur recrutement du personnel parlementaire.

Il est temps de conclure. La représentation proportionnelle, hâtons-nous de le dire, n'est pas une panacée universelle. Comme le fait justement remarquer M. le comte Goblet d'Alviella, « il n'y a pas plus de panacée en politique qu'en médecine » (1).

Certains proportionnalistes ont célébré sans réserve

(1) Goblet d'Alviella, *La représentation proportionnelle en Belgique*, Bruxelles, 1900.

les louanges de leur réforme favorite. Ils l'ont représentée comme un remède propre à guérir tous les maux de la société, si bien que l'on a pu dire d'eux qu'ils faisaient preuve d'un « incorrigible optimisme » (1) et qu'ils s'étaient posés en défenseurs d'un dogme au sujet duquel ils ne souffraient pas la discussion. Ceux-là, on peut le dire, ont dépassé leur but, comme tous les gens qui parlent de parti pris, ils n'ont pas fait de conversions.

Non, certes, la représentation proportionnelle n'engendrera pas un retour vers l'âge d'or. Elle ne fera pas régner « les mœurs idylliques prédites par ses apologistes » (2). Elle ne rendra pas les hommes meilleurs.

La représentation proportionnelle de même que tous les systèmes électoraux proposés jusqu'à ce jour, est d'abord incapable de réaliser la proportionnalité mathématique. Il faut renoncer à atteindre cet idéal et se contenter d'une exactitude approchée, d'une perfection toute relative.

Mais, ce dont on doit bien se garder c'est, en voulant perfectionner les systèmes, de les rendre trop compliqués ; le mieux est souvent l'ennemi du bien. En voulant trop bien faire, on se heurtera ici à des difficultés pratiques. Il ne faut pas oublier que la complexité et le nombre des systèmes constituent le plus

(1) Cf. Bernatzik, *Das system der proportionalwahl*, apud Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, t. II, p. 187.

(2) Goblet d'Alviella, *loc. cit.*

fort argument de nos adversaires : M. Woeste s'écriait, non sans raison, à la tribune de la Chambre des représentants de Belgique, « il y a autant de systèmes que de proportionnalistes (1) ».

Ensuite, la représentation proportionnelle n'est pas immédiatement susceptible d'une application universelle. Elle ne produira pas partout les mêmes heureux résultats. Comme la plante qui ne vit que sous certains climats et qui, pour croître et porter tous ses fruits, a besoin d'un milieu propice et d'un terrain suffisamment préparé, la représentation proportionnelle pour produire les résultats bienfaisants que l'on a pu constater en Belgique, exige le concours de plusieurs conditions favorables. Elle demande une certaine éducation de la part des électeurs, une forte discipline des partis, elle doit surtout avoir pour elle l'opinion publique.

Enfin, l'application de la représentation proportionnelle n'est pas non plus immuable. Le système adopté par la Belgique, dont nous avons pu, au cours de cette étude, apprécier l'heureuse ordonnance, et, que nous avons considéré comme le plus parfait de ceux qui ont été proposés et appliqués jusqu'à ce jour, n'a qu'une valeur toute contingente. Il peut très bien ne pas être applicable chez tel peuple dont il choquerait les mœurs électorales. Telle nation s'accommodera peut-être bien du *panachage* ou de l'institution du quorum,

(1) *Annales parlementaires*, Chambre des représentants, séance du 24 août 1895, p. 2825.

que les Belges ont rejeté avec raison. Peut-être même, devra-t-on, au début, recourir à un procédé moins rationnel ? Peut-être le vote limité, le vote cumulatif ou tel autre procédé empirique, peut-être le système transactionnel proposé par M. Mommaert constitueraient-ils une heureuse transition entre le régime majoritaire et la représentation proportionnelle (1) ? Qu'importe, s'ils produisent de bons résultats. Il n'y a pas de meilleure institution politique pour chaque peuple, que celle qui répond le mieux à ses traditions, à ses coutumes, à sa valeur intellectuelle et morale.

Mais, s'il faut se mettre en garde contre les exagérations, s'il convient de réduire les mérites de la représentation proportionnelle à leur juste valeur, il faut dire aussi ce que l'on est en droit d'en attendre.

Ce que nous pouvons retenir de cette étude sur la nouvelle réforme électorale belge, ce qui est incontestable, et ce qui, nous l'espérons, restera désormais incontesté, c'est que :

1° La représentation proportionnelle, bien entendue, assure, dans la plus grande mesure possible, la sincérité du gouvernement représentatif. En donnant à tous les partis un nombre d'élus en rapport avec leurs forces numériques, elle devient l'application la plus large des

(1) MM. Laffitte et Domergue préconisent pour la France le vote cumulatif; *Comment organiser en France la représentation proportionnelle* ; Broch. 12 pages, extraite de *La Réforme économique*, 4 juin 1900.

principes démocratiques, et fait disparaître en même temps un grand nombre d'inconvénients résultant du procédé électoral du tout à la majorité.

2° Ce que nous sommes également autorisés à dire, c'est que, la représentation proportionnelle est une mesure praticable et vivante ; elle n'est pas une vaine spéculation scientifique, ce n'est pas comme disait M. Woeste, « une thèse qui peut se défendre par des raisons théoriques plus ou moins bornées, mais que, lorsqu'il s'agit de la faire passer dans les faits, immédiatement on n'en veut plus » (1).

Nul doute, que si jamais la représentation proportionnelle est appliquée en France, elle ne voie surgir devant elle de très graves obstacles. Comme elle n'y a pas encore acquis une notoriété suffisante, elle trouvera dans l'indifférence et dans les préjugés de redoutables ennemis. Nul doute aussi que de nombreuses discussions s'élèveront au sujet du procédé à employer. Et pourtant combien elle serait facilement applicable en matière communale. Comme il y aurait là un champ facile d'expérience !

En effet, la réforme, en cette matière, serait d'abord vraisemblablement bien acceptée par l'opinion publique.

De plus, le besoin d'une équitable répartition se fait sentir ici encore plus que partout ailleurs, car les com-

(1) V. *Annales parlementaires*, Chambre des représentants, séance du 24 août 1895.

pensations entre les conseils municipaux de villes différentes ne peuvent avoir lieu. Tel groupe sacrifié dans une ville ne verra pas ses intérêts défendus par des coréligionnaires politiques appartenant à une autre ville.

Enfin, le scrutin de liste fonctionne dans les élections communales et l'introduction de la représentation proportionnelle n'exigerait que peu de modifications à la législation actuelle.

Si l'expérience réussit, ainsi que cela eut lieu en Belgique, c'est alors que l'on pourrait généraliser l'application de la réforme et l'adopter pour les autres élections, notamment pour celles du Parlement.

La France s'est tenue longtemps à la tête des nations dans l'évolution vers les institutions démocratiques. Elle a posé la première les principes du gouvernement populaire. La première, elle a proclamé le suffrage universel. Mais, le procédé électoral, auquel elle s'est condamnée dès le début, et qui, par une survivance, que l'on trouvera un jour sans doute incroyable, la régit encore actuellement, non seulement n'applique pas les principes démocratiques, mais en est même la négation.

Il faut que tous les citoyens auxquels la loi reconnaît le droit de suffrage puissent jouir réellement et efficacement de ce droit. En adoptant un système de représentation proportionnelle la France atteindrait ce but, elle consacrerait par là la plus large application que

l'on puisse faire des principes démocratiques. Mais la représentation proportionnelle serait aussi le meilleur remède à apporter à l'état de choses actuel, aux maux qui menacent et minent le gouvernement populaire, « car elle oppose aux dangers de la fausse démocratie, les principes de la vraie démocratie ».

« Because it combats the evils and dangers of the false democracy by the means of the true (1). »

(1) *Personal representation*, Speech of John Stuart Mill delivered in the house of commons, May 29th 1867, p. 46.

Vu :

Le Président de la Thèse,
EDMOND VILLEY.

Vu :

Le Doyen,
EDMOND VILLEY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Caen,
E. ZEVORT.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.	4
NOTIONS PRÉLIMINAIRES	11
SECTION I ^{re} . — Systèmes de représentation proportionnelle, systèmes empiriques, systèmes rationnels	14
SECTION II. — Fondement juridique de la représentation proportionnelle.	24
CHAPITRE PREMIER. — Causes de l'introduction de la re- présentation proportionnelle dans la législation élec- torale belge	49
1 ^{re} Cause. — Fonctionnement du procédé électoral majori- taire. — Il fausse les résultats du scrutin. — Il peut, suivant les circonstances, aviver les luttes politiques ou engen- drer l'apathie du corps électoral. — Il est cause de l'insta- bilité parlementaire. — Il contribue à l'abaissement du ni- veau parlementaire	50
2 ^e Cause. — Coïncidence des divisions politiques avec les divisions de race et de langage.	76
3 ^e Cause. — L'institution du vote plural et du vote obliga- toire.	80
4 ^e Cause. — La densité de la population et l'exiguïté des cir- conscriptions électorales.	86
5 ^e Cause. — Difficulté de remanier les circonscriptions élec- torales	90
CHAPITRE II. — Histoire de la représentation propor- tionnelle en Belgique	98
SECTION I ^{re} . — Période des débuts. — Organisation de la pro- pagande	100

SECTION II. — La révision de la constitution, le projet Beer-naert, la représentation proportionnelle en matière communale	107
SECTION III. — Le projet Vandenpeereboom, le projet de Smet de Naeyer, le vote de la loi du 29 décembre 1899	117
CHAPITRE III. — Le mécanisme de la représentation proportionnelle dans la législation électorale belge	129
A. — Loi du 29 décembre 1899	129
I. Préliminaires de l'élection	131
II. Modes de votation	137
III. Dépouillement	146
IV. Calculs de répartition	148
B. — Loi du 12 septembre 1895 relative aux élections communales	175
CHAPITRE IV. — Les applications de la représentation proportionnelle en Belgique et la valeur politique de cette réforme	183
SECTION I ^{re} . — Réponse aux principales objections	183
La prétendue complexité des systèmes	184
La représentation proportionnelle et l'émiettement des partis	189
SECTION II. — Avantages de la représentation proportionnelle	204
I. Elle assure la sincérité des élections	204
II. Elle rend à la vie politique son activité normale	221
III. Elle assure un meilleur recrutement du personnel parlementaire	227
CONCLUSION	237

Imp J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)
